CONFERENCE DES PRESIDENTS DES PARLEMENTS DES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET DU PARLEMENT EUROPEEN

RAPPORT RECAPITULATIF

DUBLIN, LES 28 ET 29 MAI 1993

TABLE DES MATIERES

Section page

1. Liste des participants 5

2. Introduction 10

3. Ouverture de la conférence 12

4. **Point 1 de l'ordre du jour:** Rapport du groupe de travail des présidents sur le contrôle des pouvoirs communautaires et la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen sur les questions communautaires 13

i) Rapport du groupe de travail 14

ii) Résumé de la discussion 37

5. **Point 2 de l'ordre du jour:** Futures conférences des parlements (Assises) 48

6. **Point 3 de l'ordre du jour:** Discussion des principes en matière des procédures et des compétences des Conférences de présidents 58

i) Introduction par M. Rasmussen (Folketing, Danemark) 59

ii) Résumé de la discussion 65

7. **Point 4 de l'ordre du jour:** Echanges de vues sur des questions d'intérêt commun à titre d'information..... 71

i) L'élargissement de la Communauté européenne 72

ii) Les politiques communautaires en matière d'immigration 76

Annexes

Annexe 1: Liste des thèmes proposés pour le point 4 de l'ordre du jour 82

Annexe 2: Tableau comparatif présenté par M. Nothomb (Chambre des représentants, Belgique), se rapportant au point 2 de l'ordre du jour 83

Annexe 3: Document présenté par M. Tsaldaris (Chambre des représentants, Grèce), se rapportant au point 3 de l'ordre du jour. 85

SECTION 1

LISTE DES PARTICIPANTS

LISTE DES PARTICIPANTS

BELGIQUE

Chambre des représentants

M.Charles-Ferdinand NOTHOMB	Président
M. Francis GRAULICH	Secrétaire général
M. Robert MYTTENAERE	Directeur des affaires internationales

Sénat

M. Willy SEEUWS	Vice-président
M. Herman NYS	Secrétaire général
M. Herman DE FRAYE	Directeur des affaires internationales

DANEMARK

Folketing

M. Henning RASMUSSEN	Président
M. Helge HJORTDAL	Secrétaire général
M. Jens Adser SORENSEN	Directeur de service

FRANCE

Assemblée nationale

Mme Nicole CATALA	Vice-président
M. Pierre HONTEBEYRIE	Secrétaire général
M. Claude MARTIN	Bureau des affaires internationales
M. Olivier CHALLAN-BELVAL	Conseiller technique
M. Alain KREMER	Directeur du protocole

Sénat

M. René MONORY	Président
M. Jacques OLLE-LAPRUNE	Secrétaire général
M. Jean LAPORTE	Directeur des affaires européennes
M. Jean-Dominique GIULIANI	Directeur du bureau du président
Mme Marine DE CARNE	Conseiller technique

ALLEMAGNE

Bundestag

Prof. Dr. Rita SUSSMUTH	Président
Dr. Rudolf KABEL	Secrétaire général
Dr. Thomas LÄUFER	Directeur du bureau du président
Dr. Michael FUCHS	Responsable des affaires interparlementaires
Mme Viola TERSCHANSKI	Secrétaire

Bundesrat

Mme Üte MÜLLER	Bureau de la commission des affaires communautaires de la Commission des affaires étrangères

GRECE

Chambre des représentants

M. Athanassios TSALDARIS	Président
M. Nickolas VLACHOS	Directeur des affaires internationales
M. Spiros GALANIS	Conseiller

ITALIE

Chambre des députés

M. Georgio NAPOLITANO	Président
M. Donato MARRA	Secrétaire général
M. Maurizio MESCHINO	Directeur du bureau du président
M. Vincenzo GUIZZI	Directeur des affaires internationales

Sénat

Sénateur, Prof. Giovanni SPADOLINI	Président
M. Damiano NOCILLA	Secrétaire général
M. Giampaolo FALCIAI	Directeur du bureau du président
Mme Maria Alessandra ALU	Directeur des affaires internationales
M. Alfredo MATACOTTA	Responsable du service de presse du président

LUXEMBOURG

Chambre des députés

Mm. Erna HENNICOT-SCHOEPGES	Président
M. Guillaume WAGENER	Secrétaire général
Mme Marianne WEYER	Conseiller

PAYS BAS

Première Chambre des Etats généraux

Dr. Herman TJEENK WILLINK	Président
M. Chris BALJE	Secrétaire général, première Chambre

Deuxième Chambre des Etats généraux

Dr. Willem DEETMAN	Président
Dr. Willem-Hendrik DE BEAUFORT	Secrétaire général, deuxième Chambre
M. Leo VAN WAASBERGEN	Greffier adjoint, responsable des affaires internationales

PORTUGAL

Assemblée de la République

Prof. Antonio Moreira BARBOSA DE MELO	Président
M. Henrique PIETRA TORRES	Directeur des affaires internationales
Mme Ana RIBEIRO DA SILVA	Responsable du protocole

ESPAGNE

Sénat

M. Manuel ALBA NAVARRO	Secrétaire général

Congrès des députés

M. Claro FERNANDEZ-CARNICERO	Responsable des affaires interparlementaires
M. Jesus RODRIGUEZ ANDIA	Directeur-adjoint du bureau du président

ROYAUME-UNI

Chambre des Communes

The Rt. Hon. Betty BOTHROYD	Président
Sir Clifford BOULTON	Secrétaire général
M. George CUBIE	Greffier du bureau des affaires internationales

Chambre des Lords

The Rt. Hon. Lord James MACKAY OF CLASHFERN	Lord Chancelier
M. Michael WHEELER-BOOTH	Secrétaire général des Parlements
M. Michael POWNALL	Greffier du bureau des affaires internationales

PARLEMENT EUROPEEN

Dr. Egon KLEPSCH	Président
M. Johannes DOHMES	Directeur de cabinet
M. Gerard LAPRAT	Directeur de service
M. Norbert GRESCH	Conseiller
Mme Petra STRUWE	Conseiller
M. Walter DOLL	Conseiller technique du Président

IRLANDE

Dail Eireann

M. Sean TREACY, TD	Ceann Comhairle (Président)
M. Kieran COUGHLAN	Secrétaire général

Seanad Eireann

Sénateur Sean FALLON	Cathaoirleach (Président)
Mme Deirdre LANE	Secrétaire général

Secrétariat de la conférence

M. Paddy JUDGE
M. Mícheál O CORCORA
Mr. John ROYCROFT
Mme Louise TOBIN

SECTION 2

INTRODUCTION

INTRODUCTION

A l'invitation du Ceann Comhairle (Président du Dail Eireann), M.Sean Treacy et du Cathaoirleach (Président du Seanad Eireann) le sénateur Sean Fallon, la Conférence des présidents des parlements de la Communauté Européenne et du Parlement Européen eut lieu au Château de Dublin, les 28 et 29 mai 1993.

Les présidents des Etats Membres de la Communauté Européenne et celui du Parlement Européen assistèrent à la conférence.

Les participants à la conférence délibérèrent des dossiers suivants :-

1. Rapport du Groupe de travail des présidents sur le contrôle des pouvoirs communautaires et la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement Européen sur les questions européennes;

2. Futures Conférences des Parlements (Assises);

3. Discussion des principes en matière des procédures et de la compétence des conférences de Présidents/Speakers etc.

Il y eut également des échanges de vues sur des questions d'actualité:

i) L'élargissement de la Communauté;

ii) Les politiques en matière d'immigration dans le cadre de la Communauté Européenne.

SECTION 3

OUVERTURE DE LA CONFERENCE

OUVERTURE DE LA CONFERENCE

Le Ceann Comhairle, M. Sean Treacy, Président du Dáil Eireann ouvrit la conférence et souhaita la bienvenue aux présidents des parlements réunis au Château de Dublin. En ce qui concerne l'ordre du jour, le Ceann Comhairle chercha à obtenir un consensus sur les sujets à discuter au point 4 de l'ordre du jour: *Echanges de vues sur des questions d'intérêt commun à titre d'information* , pour lequel une liste complète avait été diffusée [voir annexe 1].

M. Spadolini (Sénat, Italie) intervint pour informer la conférence de l'attentat contre le Musée des Offices à Florence, pensant qu'il était important que tous les présidents condamnent le terrorisme.

Mme Catala (Assemblée nationale, France) présenta les excuses du président de l'Assemblée nationale, M. Philippe Séguin qui pensait que dans les moments difficiles que vivait sa circonscription à cause du chômage, il était de son devoir d'être auprès de ses électeurs. Son absence ne portait d'ailleurs nullement atteinte à l'estime qu'il portait à tous ses collègues, les présidents des parlements de la Communauté Européenne.

Mme Catala poursuivit en déclarant qu'en France un grand nombre de personnes étaient déçues de la façon dont se développait la Communauté au cours des dernières semaines, voire des derniers mois. A cause de l'espoir des français, de leurs grandes attentes par rapport à la construction européenne, ils étaient particulièrement déçus par la politique agricole commune et par celle des échanges commerciaux.

Lord Mackay (Chambre des Lords, Royaume-Uni) suggéra que la conférence considère à 5 heures de l'après-midi les questions qui devraient figurer au point 4 de l'ordre du jour.

M. Klepsch (Parlement Européen) accepta cette proposition en ajoutant que tout le point 4 devrait être traité à 5 heures.

Il fut convenu que la conférence déciderait à 5 heures des questions qui figurerait au point 4 de l'ordre du jour.

SECTION 4

POINT 1 DE L'ORDRE DU JOUR

(i) RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL DES PRESIDENTS DES PARLEMENTS DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE SUR LE CONTROLE DES POUVOIRS COMMUNAUTAIRES ET SUR LA COOPERATION PARLEMENTAIRE

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION .....

II. EXAMEN DE L'ACTIVITE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE AU SEIN DES PARLEMENTS .....

(a) Les commissions des affaires européennes .....
(b) L'examen de l'activité de la CE en session plénière .....
(c) Les développements récents dans le cadre de l'examen des affaires européennes .....
(d) Les conclusions concernant l'examen de l'activité de la CE par les parlements .....

III. EFFICACITE DE LA COOPERATION ENTRE LES PARLEMENTS ET SON AMELIORATION.....

(a) Les contacts entre les parlements.....
(b) La Conférence des parlements.....
(c) Les conclusions sur la coopération interparlementaire au sein de la Communauté .....

I. INTRODUCTION

1. Le groupe de travail fut constitué(1) à la fin de la Conférence des Présidents des Parlements de la CE tenue à Lisbonne le 3 avril 1992 et le mandat suivant lui fut confié:

"Les Présidents [du Parlement européen et des parlements de la CE réunis à Lisbonne le 3 avril 1992] décident de créer un groupe de travail, constitué de représentants de la "troika" et du Parlement européen, qui serait chargé de préparer, le plus rapidement possible, un rapport détaillé sur le contrôle parlementaire des pouvoirs communautaires dans le cadre des compétences de chaque parlement ainsi que sur l'efficacité de la coopération existant entre les parlements et son amélioration."

2. Au cours des derniers mois de la présidence portugaise, les présidents furent invités à contribuer aux travaux du groupe en soumettant des observations d'ordre général sur les questions découlant du mandat.

Au cours de la présidence britannique, le groupe de travail se réunit officiellement et décida de diffuser un questionnaire détaillé à toutes les assemblées parlementaires. Les réponses reçues à la fin de 1992 et au début de 1993 forment la base de notre rapport. Enfin, au cours de la présidence danoise, le groupe de travail adopta ce rapport.

Les parlements évoluent constamment: il est évident que dans quelques pays certains développements aient pu avoir lieu depuis le dépouillement des questionnaires, conduisant à des pratiques qui divergeraient un peu de celles décrites dans le rapport. Nous espérons néanmoins que celui-ci suscitera des échanges utiles au cours de la prochaine réunion des présidents des parlements qui doit avoir lieu à Dublin à la fin de mai 1993.

Nous espérons également que les présidents saisiront l'occasion qui leur est offerte à cette réunion de réfléchir aux différents mécanismes décrits dans le rapport et de considérer si ils sont pleinement mis en pratique et si ils fonctionnent efficacement dans nos divers parlements.

---

(1) Le groupe de travail était constitué des présidents des parlements de la "troika" en place le 3 avril 1992 (à savoir: les Pays Bas, le Portugal et le Royaume-Uni) ainsi que du président du Parlement européen. Le 1er juillet 1992 le président du parlement danois se joignit au groupe et le 1er janvier 1993, les présidents des deux chambres belges.

3. Le groupe de travail est reconnaissant aux présidents des réponses (2) intéressantes et complètes qui lui furent soumises. Il se référa également au document de travail du Parlement européen, "Les organes des parlements nationaux se spécialisant dans les affaires de la Communauté européenne" diffusé sous une forme révisée en 1992 et qui s'avéra très utile.

4. L'influence et le contrôle démocratique sur le processus législatif de la Communauté s'exerce à de nombreux niveaux.

Au cours des dernières années on a souvent entendu exprimer l'opinion, plusieurs fois même dans le cadre des Conférences des présidents des parlements, qu'un tel contrôle devrait être renforcé. On a souvent demandé plus d'ouverture aux réunions du Conseil des ministres comme aussi, d'une manière générale, une plus grande responsabilité des institutions communautaires.

Le groupe de travail ne put se pencher que sur un seul aspect du problème, certes très important, et qui intéresse directement les présidents, représentants de leurs parlements, à savoir, le rôle de ces parlements lorsqu'ils considèrent la législation communautaire et le développement de la Communauté.

5. Plus d'une fois les gouvernements ont insisté collectivement sur l'importance de ce rôle. A Rome, en décembre 1990, le Conseil européen convenait :

"qu'il fallait réfléchir aux dispositions à prendre pour permettre aux parlements de jouer pleinement leur rôle dans le développement de la Communauté."

A Birmingham, en octobre 1992, le Conseil déclarait:

"...nous nous félicitons des contacts de plus en plus fréquents entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Nous réaffirmons que les parlements nationaux doivent être plus étroitement impliqués dans les activités de la Communauté. Nous en discuterons avec nos parlements. Nous nous réjouissons de voir la Commission adopter une attitude positive envers les parlements nationaux lorsque ceux-ci demandent des explications sur ses propositions. Nous soulignons l'importance que nous attachons à la Conférence des parlements et au Comité des régions."

---

(2) Sur demande au parlement britannique, ces réponses seront mises votre disposition en anglais et dans la langue d'origine.

De plus, les deux déclarations suivantes furent annexées à l'Acte final du Traité de Maastricht:

"DECLARATION RELATIVE AU ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPEENNE

"La Conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne.

Il convient à cet effet d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Dans ce contexte, les gouvernements des Etats membres veillent, entre autres, 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.

De même, la Conférence considère qu'il est important que les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen soient intensifiés, notamment grâce à l'octroi de facilités réciproques appropriées et à des rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions."

"DECLARATION RELATIVE A LA CONFERENCE DES PARLEMENTS"

La Conférence invite le Parlement européen et les parlements nationaux à se réunir en tant que de besoin en formation de Conférence des parlements (ou assises).

La Conférence des parlements est consultée sur les grandes orientations de l'Union européenne, sans préjudice des compétences du Parlement européen et des droits des parlements nationaux. Le président du Conseil européen et le président de la Commission font rapport à chaque session de la Conférence des parlements sur l'état de l'Union."

6. Les gouvernements sont par conséquent pleinement conscients de l'importance du rôle des parlements nationaux. Ce rôle ne peut s'exercer que par l'intermédiaire des pratiques parlementaires et constitutionnelles extrêmement diverses de chacun des parlements. Le groupe de travail espère néanmoins que cette étude permettra aux présidents de mieux comprendre ces pratiques et de répondre collectivement aux deux déclarations ci-dessus.

7. Ce rapport comporte deux parties. La première considère les formes d'examen et de débat que pourrait adopter les parlements en matière des communications ou des propositions législatives de la Commission, l'efficacité de ces procédures et tout changement s'avérant nécessaire à la suite des récents développements de la Communauté.

La deuxième partie considère l'efficacité de toute amélioration potentielle qui pourrait être apportée à la coopération entre les parlements en tenant compte des points de vue exprimés par les parlements ou leurs commissions sur la deuxième déclaration citée ci-dessus sur les futures Conférences des parlements.

II. EXAMEN DE L'ACTIVITE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE AU SEIN DES PARLEMENTS

(a) Les commissions des affaires européennes

8. Les vingt chambres parlementaires des Etats membres ont actuellement leurs commissions spécialisées pour les affaires européennes, bien que deux législatures bi-camérales, celles de l'Espagne et de l'Irlande, aient des commissions mixtes de leurs deux chambres.

Certaines de ces commissions datent des premiers temps de l'adhésion de leur pays à la Communauté comme ceux du Bundesrat allemand (1957), du Folketing danois (1972) ou la commission mixte espagnole (1985). D'autres sont plus récentes: celle du Bundestag allemand et celle de la Chambre des députés italienne par exemple qui ne furent constituées qu'en septembre 1991 et en octobre 1990 respectivement; dans certains cas l'examen des questions européennes était confié jusqu'à récemment à des commissions ou sous-commissions des affaires étrangères.

9. La plus grande diversité règne quant à la taille de ces commissions des affaires européennes (celle de la Chambre des députés italienne comporte 51 membres, tandis que celle de la Eerste Kamer néerlandaise n'en a que 13) et quant à la fréquence et la longueur de leurs réunions (la commission du Folketing danois se réunit 63 fois en 1991, chaque réunion durant entre 3 et 6 heures).

Ces commissions ont en commun les objectifs généraux d'informer leur assemblée des propositions ou développements communautaires et de

rendre les ministres, dans le cadre d'un Conseil, responsables envers leur parlement respectif. Cependant leurs mandats ou compétences varient très largement comme l'indiquent les exemples suivants:

i) Dans de nombreux parlements (y compris l'Assemblée nationale française, le Bundestag allemand, les deux chambres belges, le Sénat italien et la Tweede Kamer néerlandaise) ce sont des commissions permanentes spécialisées qui examinent les mérites des communications et propositions de la CE ainsi que les projets de loi qui visent à transposer les engagements communautaires dans la législation nationale.

Dans ce cas,le rôle de ces commissions d'examen des affaires européennes est réduit à la coordination de ce processus, à la diffusion d'avis ou de rapports de fond sur les questions européennes ou, plus généralement, à la surveillance des développements de la CE ainsi que la coopération entre leur parlement, les institutions communautaires et les autres parlements nationaux.

ii) Toutes les commissions permanentes de la Chambre des représentants de Belgique ont actuellement la possibilité de voir les ordres du jour et les comptes rendus des réunions du Conseil des ministres. Cette procédure fut envisagée comme un moyen d'exercer "un plus grand contrôle sur le processus de prise de décision européen", tout en acceptant que ces commissions permanentes ne disposent souvent pas du temps nécessaire pour réfléchir aux propositions communautaires de façon régulière.

iii) Au Royaume-Uni, la commission de législation européenne de la Chambre des Communes ne fait pas de rapport sur les mérites des propositions, mais sur leur importance juridique et politique; ces rapports font des propositions quant à la manière dont la Chambre des Communes pourrait traiter des documents les plus importants et choisir, par exemple de questionner les ministres ou de débattre de la question dans le cadre d'une ou deux "commissions européennes permanentes". La commission des affaires étrangères réfléchit aux développements communautaires les plus importants et d'autres commissions peuvent examiner, et le font d'ailleurs régulièrement, la dimension communautaire de tout domaine politique qui fait l'objet de leurs délibérations.

iv) La "commission Marché" du Folketing danois est seule responsable des questions européennes. Grâce à la procédure qui consiste à convenir du mandat de négotiation du gouvernement dans le cadre du Conseil des ministres, cette commission a pris "un rôle dominant" par rapport aux autres commissions.

v) Certaines commissions ont le pouvoir d'étudier à fond certains domaines politiques ou propositions communautaires et chercher, par l'intermédiaire de leurs rapports, à exercer de l'influence non seulement sur leur gouvernement mais aussi sur les institutions communautaires.

Au Royaume-Uni, par exemple, la commission des Communautés européennes de la Chambre des Lords nomme cinq sous-commissions qui, respectivement, examinent en détail certaines propositions sur la base de tout un éventail de témoignages écrits et oraux.

En Irlande, la commission mixte sur le droit dérivé européen a également nommé des sous-commissions pour entendre divers témoignages, tandis qu'en Espagne, la commission mixte pour les Communautés européennes a récemment créé trois groupes de travail traitant de l'union politique, de l'union économique et monétaire et de l'Acte unique européen.

En France, la délégation pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale prépare des rapports de fond, détaillés, qui sont diffusés à la Commission et ailleurs.

vi) Plusieurs commissions des affaires européennes tiennent énormément à être informées sur les affaires communautaires et le font au moyen de réunions informelles avec les ministres, de visites à Bruxelles et à Strasbourg, de rencontres avec les fonctionnaires de la Commission dont ils entendent les témoignages. Elles se félicitent certainement de l'accord de décembre 1992 au Conseil d'Edimbourg visant à faire connaître plus tôt le programme de travail annuel de la Commission afin de "favoriser un débat plus large, notamment au sein des parlements nationaux". La commission du Sénat italien souhaiterait de plus que la Commission communique son programme trimestriel ainsi qu'un calendrier des réunions du Conseil.

vii) A l'autre extrémité du processus législatif, peu de commissions semblent se pencher de façon régulière sur l'ensemble de la mise en oeuvre de la législation communautaire, bien que les projets de loi pour la transposition des directives soient souvent examinés par les commissions permanentes, comme d'ailleurs tous les autres projets de loi.

La commission du Sénat italien doit être consultée sur "le projet législatif communautaire" annuel; cette commission ainsi que celle de la Chambre des députés ont proposé que leur avis, dans ce domaine, soit contraignant pour le gouvernement.

Certaines assemblées tiennent particulièrement compte du rapport annuel de la Commission sur la mise en oeuvre de la législation communautaire et la Chambre des députés de Belgique débat un rapport annuel sur la question, soumis par le gouvernement belge.

10. Dans la plupart des Etats membres, les gouvernements ont la responsabilité de présenter tous les projets législatifs de la Communauté ainsi que tous les documents communautaires importants à leur parlement accompagnés d'informations ou d'explications.

Dans certains pays cette obligation a été entérinée dans le droit national comme en Allemagne, par exemple, par la loi ratifiant l'Acte unique européen ou en France aux termes de la loi du 10 mai 1990. Au Royaume-Uni, les documents qui doivent être déposés devant le parlement et peuvent donc être examinés, sont précisément désignés.

La commission de la Tweede Kamer néerlandaise est au moment d'introduire une procédure selon laquelle différentes commissions discutent les memorandum sur les projets de directive, procédure qui prévoit également que les parlementaires européens néerlandais puissent donner leur avis.

Certains parlements ont insisté pour que ce dépôt de documents se fasse le plus tôt possible, évoquant les retards qui peuvent avoir lieu entre la transmission d'un document de la Commission au Conseil et le début du processus d'examen par les parlements nationaux.

11. Etant donné le grand nombre de communications et de propositions de la Commission, de nombreux parlements en sont venus à élaborer des procédures qui assurent que seulement une petite proportion de documents importants soient étudiés à fond.

La commission de l'Assemblée nationale française prépare une "sélection de documents européens à l'intention des autres commissions; la commission de la Chambre des Lords du Royaume-Uni opère un tri hebdomadaire, tandis que les commissions mixtes espagnole et irlandaise indiquent que seul un petit pourcentage de ces documents, 5% dans le cas de l'Irlande, fait l'objet d'un examen.

La sélection des documents politiques appropriés est obligée de présenter des difficultés.

12. Ce n'est que dans une minorité d'Etats membres que les gouvernements sont soumis à l'obligation de consulter leur commission des affaires européennes avant de donner leur accord aux propositions formulées au cours d'un Conseil.

Au Danemark, un tel engagement est essentiel au rôle de la commission du Folketing tandis qu'au Royaume-Uni chaque chambre doit pouvoir délibérer d'une proposition, sauf dans des cas exceptionnels qu'il faut expliquer au parlement.

Dans la plupart des autres Etats membres le gouvernement n'est pas soumis à une telle obligation. Des considérations spéciales s'appliquent dans le Bundesrat allemand: le gouvernement fédéral "considère l'avis du Bundesrat.....et doit le respecter dans la mesure où il se rapporte à la législation exclusive des Lander, à moins que des motifs prépondérants de politique étrangère ou internationale n'entrent en jeu."

13. Les pratiques varient lorsqu'il s'agit de l'obligation des gouvernements d'informer les parlements au fur et à mesure du déroulement des négotiations au sein d'un Conseil. Dans certains cas cette obligation est du ressort du gouvernement, dans d'autres, il revient au parlement de demander cette mise à jour.

Presque toutes les réponses indiquent que ces commissions d'examen des affaires européennes ont le pouvoir de convoquer des ministres ou des fonctionnaires à une audience afin d'être informé sur des propositions de la CE.

14. Nous avons précisément demandé si les parlementaires européens (qui ne sont pas également députés) peuvent assister aux réunions des commissions des affaires européennes en tant que membres de plein droit ou s'ils peuvent le faire en tant qu'observateurs ou dans le but de donner leur avis ou d'apporter un témoignage.

Les règles et les pratiques varient énormément. Ce n'est que dans la commission de la Chambre des représentants beige que les parlementaires européens sont des membres jouissant de tous les droits (y compris celui de signer les rapports): dix députés nationaux et dix parlementaires européens siègent à cette commission où les parlementaires européens ont même le droit de poser des questions à leur propre gouvernement, ce qui est certes un unique privilège.

Dans le Bundestag allemand, neuf parlementaires européens ont tous les droits des trente-et-un autres membres de la commission des affaires européennes, sauf celui de voter. La même chose s'applique à la commission des affaires européennes de la Chambre des députés luxembourgeoise aux réunions de laquelle les parlementaires européens assistent régulièrement et y jouent un rôle très actif.

Ailleurs, au Portugal, en Grèce et en Espagne, par exemple, leurs parlementaires européens peuvent assister, en tant qu'observateurs, aux réunions des commissions des affaires européennes et à celles de la commission mixte respectivement; dans le cas de la Chambre des députés italienne et de l'Assemblée nationale française, les parlementaires européens n'assistent aux réunions de leur commission des affaires européennes que sur l'invitation de la commission.

En pratique, (peut-être à cause des nombreux engagements des parlementaires européens), il semblerait que de telles procédures soient rarement utilisées.

Bien qu'ils n'aient pas le droit d'assister à leurs réunions, les parlementaires européens britanniques témoignent régulièrement devant les deux commissions britanniques des affaires européennes et, de temps en temps, offrent leur assistance à d'autres commissions.

Enfin, la Chambre des députés italienne nous informe que leur commission des politiques communautaires est tenue de rencontrer une délégation de parlementaires européens italiens au début et à la fin de chaque présidence semestrielle tandis que la commission des affaires européennes du Sénat proposait de son côté que non seulement les parlementaires européens italiens, mais même ceux des autres Etats membres, aient le droit d'assister à ses réunions.

(b) *L'examen de l'activité de la CE en session plénière*

15. Il est évident que la plus grande partie de l'examen de l'activité de la CE ait lieu au niveau des commissions plutôt qu'en plénière et aucune assemblée n'a mis au point de procédure spéciale applicable aux propositions de la CE. En fait, dans le Folketing danois," la principale lecture des textes généraux ou spécifiques de la Commission a lieu au niveau de la commission des affaires européennes", tandis que "la session plénière du parlement grec n'a aucun droit d'intervention avant, pendant ou après l'adoption d'une législation communautaire".

Dans la plupart des parlements, cependant, les députés peuvent utiliser les procédures parlementaires normales pour interroger les ministres ou amorcer des débats sur les affaires européennes. D'ailleurs, des débats ont lieu dans certains parlements sur les propositions de la Commission que les gouvernements ou certaines formations politiques jugent particulièrement importantes ou là où la commission des affaires européennes considère qu'une discussion ou une résolution de la plénière est nécessaire. Les exemples à citer ici sont ceux du Bundestag et du Bundesrat allemands, des deux chambres du Royaume-Uni et de la Tweede Kamer néerlandaise.

16. Il y a également d'autres occasions de discuter des affaires communautaires.

Les ministres sont souvent obligés de faire des déclarations aux parlements avant ou après les réunions les plus importantes du Conseil; certains parlements débattent aussi tous les six mois des développements communautaires.

Plusieurs assemblées interrogent les ministres ou les chefs de gouvernement avant ou après, même avant et après chacune des réunions semestrielles du Conseil européen. C'est le cas de la Chambre des députés et du Sénat italiens, de l'Assemblée nationale française, des deux chambres belges, de la Tweede Kamer néerlandaise et des deux chambres britanniques.

La politique gouvernementale vis à vis de la Communauté, y compris les contributions des Etats membres au budget communautaire ainsi que les finances communautaires en général peuvent aussi être examinées au cours de la discussion plénière sur le budget national, comme le font la Tweede Kamer néerlandaise ou l'Assembleia da Republica portugaise.

17. Plusieurs parlements, y compris le Parlement européen, envoient des copies de résolutions passées aux sessions plénières et se rapportant aux affaires communautaires aux autres parlements ainsi qu'aux institutions européennes.

(c) *Les développements récents dans le cadre de l'examen des affaires européennes*

18. Il faut enfin faire observer que les développements récents et importants de la Communauté, les conférences intergouvernementales et la ratification du Traité sur l'Union européenne, ont offert tout un

éventail de nouvelles possibilités de débats en sessions pleinières.

19. De tels développements au sein de la Communauté au cours des deux ou trois dernières années ont conduit de nombreux parlements à revoir les procédures d'examen des affaires européennes. Les exemples cités ci-dessous ont certainement leur intérêt:

i) Associés au processus de la ratification du Traité, "les droits nationaux de participation du Bundesrat aux affaires communautaires seront renforcés et entérinés dans la constitution de la République fédérale." Aux termes du projet du nouvel article 23 de la constitution, "le gouvernement fédéral devra respecter la position adoptée par le Bundesrat sur une proposition de la CE si les compétences législatives des Lander sont essentiellement impliquées". Dans le cadre des affaires communautaires, la situation juridique du Bundestag par rapport au gouvernement fédéral sera passée en revue.

ii) Divers moyens d'améliorer la participation du parlement grec et le contrôle qu'il peut exercer sur le gouvernement dans le contexte des affaires communautaires font actuellement l'objet de réflexions. De même, dans l'Assembleia da Republica du Portugal, une proposition a été adoptée afin d'inclure dans la constitution une référence à la compétence du parlement national au niveau des affaires européennes.

iii) La Chambre des représentants de la Belgique a adopté en juillet 1990 plusieurs procédures supplémentaires d'examen et a cherché, "contrairement à la tradition", à anticiper et à influer sur les négociations gouvernementales sur l'Union européenne. Selon leur réponse, "un effort sera fait afin d'améliorer les méthodes actuelles".

iv) Plusieurs parlements sont en train de réfléchir à la nécessité de l'examen parlementaire des nouveaux "piliers" de la coopération intergouvernementale dans le contexte du Traité sur l'Union européenne, ou se proposent de le faire à la suite de la ratification du Traité.

v) Les commissions permanentes des affaires européennes de la Chambre des Communes du Royaume-Uni introduisirent une nouvelle procédure en 1991 selon laquelle les ministres sont interrogés avant les débats de la commission. A la Chambre des Lords, la commission des Communautés européennes correspond régulièrement avec les ministres lorsque les délais ne permettent pas la préparation d'un rapport complet sur une proposition; cette correspondence est publiée par la suite.

vi) La commission pour les affaires européennes du Sénat italien a fait une série de propositions (figurant dans une résolution détaillée adoptée en juillet 1992) visant à rendre plus efficace son travail d'examen et à lui donner un rôle allant au-delà de celui d'un organe purement consultatif.

vii) A la suite de modifications constitutionnelles en France (le nouvel article 88-4 adopté en juillet 1992), les deux chambres du parlement français ont obtenu le droit de recevoir du gouvernement les propositions législatives communautaires et de passer des résolutions sur ces propositions.

(d) Les conclusions concernant l'examen de l'activité de la CE par les parlements

20. A la lumière de l'analyse précédente, nous proposons à votre considération les conclusions suivantes:

i) Les présidents des parlements se félicitent de l'importance qu'attachent les chefs de gouvernements à une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de la Communauté. Ils sont particulièrement heureux que les gouvernements veillent à ce que les parlements puissent disposer des propositions législatives de la Commission et de son programme annuel de travail de bonne heure afin de pouvoir les examiner en temps utile. *Il est essentiel que les textes de la Commission soient reçus à temps si l'examen des questions européennes par les parlements se veut efficace.**

ii) Les parlements nationaux ont élaboré des procédures d'examen des législations communautaires qui reflètent leurs propres pratiques constitutionnelles et parlementaires. Il y a inévitablement de larges divergences dans les rôles et les compétences des commissions d'examen des questions européennes et il serait inutile d'essayer d'harmoniser complètement ces procédures.

iii) Les parlements nationaux partagent néanmoins des objectifs communs et font l'expérience de difficultés communes dans le cadre de leur gestion des affaires européennes et ceci justifie des échanges de vue et des discussions collectives. C'est la Conférence des commissions spécialisées des affaires européennes (COSAC) qui offre le cadre approprié à ces débats.

---

*Cette phrase fut amendée comme suit: "Ils insistent pour que les textes communautaires soient transmis de bonne heure; cette demande revêt une importance vitale puisqu'elle permet d'assurer la participation nécessaire des parlements à la préparation des décisions de la Communauté."

iv) Certaines assemblées parlementaires insistent beaucoup sur cette "réserve d'examen" qui leur assure la possibilité de considérer les propositions de la Commission avant que celles-ci ne soient adoptées par le Conseil. Les assemblées où cette réserve n'existe pas souhaiteront peut-être envisager de proposer ou d'adopter une procédure similaire.

v) Les parlements nationaux et le Parlement européen souhaiteront peut-être aussi discuter du meilleur moyen d'assurer un contrôle parlementaire adéquat aux deuxième et troisième piliers de l'Union européenne (la politique étrangère et la sécurité communes et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) prévus dans le Traité sur l'Union européenne.

vi) Les présidents des parlements prennent note que certaines assemblées ont l'intention de revoir leurs procédures d'examen des affaires européennes après la ratification du Traité sur l'Union européenne.

III. EFFICACITE DE LA COOPERATION ENTRE LES PARLEMENTS ET SON AMELIORATION.

21. Toutes les réponses au questionnaire traitent, dans une certaine mesure, de la coopération entre les parlements des Etats membres et le Parlement européen.

Il est évident d'après les réponses, et c'est d'ailleurs l'expérience que partagent les présidents des parlements, que les contacts interparlementaires sont nombreux, qu'ils se produisent à divers niveaux et ont continué à augmenter non seulement dans le cadre de la Communauté européenne, mais aussi avec les parlements de pays tiers.

Cette partie du rapport discute un certain nombre des aspects de ces contacts, suggère quelques moyens pour donner davantage d'efficacité à la multiplicité de ces rencontres et soulève plusieurs questions qui pourraient être utilement débattues au cours de la Conférence des présidents des parlements à Dublin en mai prochain.

(a) Les contacts entre les parlements

22. Plusieurs contributions ont évoqué le grand maillage de la coopération parlementaire en Europe.

Nombreux sont ces contacts qui vont plus loin que les frontières actuelles de la Communauté européenne tout en incluant les représentants des parlements des Etats membres. Certains citent, par exemple, la coopération parlementaire régulière qui existe dans le cadre de l'Union interparlementaire (plus particulièrement dans le groupe des "12 plus"), la nouvelle Assemblée parlementaire de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, l'Assemblée de l'Atlantique nord ainsi que les Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale.

De plus, les Pays Bas mentionnent le Conseil interparlementaire du Benelux, tandis que l'Espagne évoque les groupes bilatéraux d'amitié créés avec les parlements de trois autres Etats membres.

De tels groupes bilatéraux existent aussi dans le cadre d'autres parlements; à la fin de 1992 par exemple, le parlement au Royaume-Uni avait créé ces "groupes multi-partis" avec presque tous les autres Etats membres de la CE afin de favoriser les relations dans ce contexte.

Tandis que ni les assemblées parlementaires internationales (autres que celle du Parlement européen), ni les groupes bilatéraux mentionnés plus haut ne sont du ressort de la CE, force est de constater que le nombre et la fréquence de tels contacts ne peuvent que favoriser la compréhension des problèmes communs.

D'autre part, tandis que ces contacts sont estimés comme étant très utiles, les parlementaires de tous les pays partagent le sentiment qu'il y a déjà suffisamment de lieux de rencontre et que leur charge de travail déjà pesante et stressante ne demande pas à être alourdie. Il ne faudrait cependant pas oublier qu'il est urgent de coordonner toute cette activité afin d'en améliorer l'efficacité.

23. Beaucoup de documents évoquaient particulièrement les nombreux contacts qui se concentraient sur les questions européennes.

Les liens informels qui existent entre la deuxième chambre du parlement néerlandais et les parlements des autres Etats membres et le Parlement européen n'ont fait que croître au cours des dernières années. Selon l'expérience néerlandaise, les commissions permanentes de la deuxième chambre ont souvent rencontré celles des autres Etats membres et du Parlement européen. Le document néerlandais indiquait aussi que les contacts entre les formations politiques similaires des Etats membres et du Parlement européen avait aussi pris beaucoup d'importance.

D'autres soumissions insistaient également sur ces contacts au niveau des commissions.

Les commissions de l'Assemblée nationale française ont, par exemple, organisé des rencontres avec les commissions correspondantes de plusieurs parlements des Etats membres.

Ont été aussi recensés, en dehors des réunions bi-annuelles et régulières maintenant de la Conférence des commissions spécialisées des affaires européennes (COSAC), un nombre considérable de contacts bilatéraux entre ces différents commissions.

La commission de la législation européenne de la Chambre des Communes du Royaume-Uni a, par exemple, rendu de nombreuses visites à ses homologues des autres Etats membres, surtout aux moment où ces derniers détenaient la présidence de la Communauté, et ceci en dehors de visites fréquentes au Parlement européen.

24. Jusqu'à présent, les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen étaient établis sur une base ponctuelle, bien que le Parlement européen ait activement pris des initiatives visant à renforcer ses liens avec les parlements nationaux. Sa nouvelle Division des relations avec les parlements des Etats membres et la création d'une ligne budgétaire prévoyant des ressources supplémentaires à l'intention de commissions et de groupements politiques visant à associer plus étroitement les parlements nationaux à ses travaux, illustrent bien la volonté politique du Parlement européen dans ce domaine.

Ces contacts continuent d'augmenter bien que, de pays à pays, ils varient d'intensité.

En février 1993, des membres de la commission des affaires institutionnelles du Parlement européen ont témoigné officiellement et en public devant la commission des affaires étrangères de la Chambre des Communes du Royaume-Uni; d'autre part différents parlementaires européens ont, au cours des années, régulièrement témoigné devant la commission des Communautés européennes de la Chambre des Lords.

Plusieurs réunions ont eu lieu, par exemple, entre les commissions de l'Assemblée nationale française et les commissions correspondantes du Parlement européen. Non moins de dix-sept réunions de commissions parlementaires nationales et européennes étaient prévues pour la première moitié de 1993.

25. Dans certains parlements nationaux, la présence de parlementaires européens ou même leur qualité de membre des commissions nationales des affaires européennes est considérée comme un aspect crucial de la coopération interparlementaire. Dans d'autres parlements, pour des raisons d'ordre politique ou constitutionnel, cette participation semble être bien moindre. Cette question est traitée de façon plus détaillée au paragraphe 14 ci-dessus.

26. Des réunions officielles de grande envergure de tous les membres des commissions apparentées venant de tous les parlements des Etats membres ne sont probablement pas praticables pour la simple raison du grand nombre de personnes impliquées.

Comme c'est indiqué au paragraphe 9 ci-dessus, les pratiques des parlements varient énormément concernant la taille des commissions importantes. Les réunions de représentants des commissions sont beaucoup plus pratiques, qu'il s'agisse de celles des affaires européennes (où trois membres de chaque parlement est d'usage pour la COSAC) ou d'autres commissions.

On peut citer l'exemple récent de la réunion des présidents des commissions des affaires étrangères des chambres basses des parlements nationaux qui eut lieu en janvier 1993 organisée par l'Assemblée nationale française.

Même à cette échelle des réunions organisées sur la base communautaire peuvent quelquefois être difficiles à mettre sur pied étant donné les ordres du jour chargés de nombreuses commissions des parlements nationaux et la durée des sessions qui varie énormément selon les pays.

Une initiative intéressante et récente du Parlement européen a été de favoriser davantage les rencontres de ses rapporteurs et de ses parlementaires avec des représentants des parlements nationaux sur des sujets d'intérêt commun. Une quarantaine de ces rencontres ont déjà eu lieu. De tels contacts ont pu être établis grâce à l'appui politique d'un groupe de travail comprenant le président et quatre vice-présidents du Parlement européen; ces rencontres ont démontré que les parlementaires européens et nationaux préfèrent les contacts au niveau des commissions avant que les décisions finales ne soient prises.

27. La coopération interparlementaire a également lieu à un niveau officiel et pas simplement pour un échange d'information - c'est une question qui a souvent été discutée à la COSAC et aux conférences des présidents de parlements et qui est évoquée au paragraphe 30, ci-dessous.

Des échanges bilatéraux de personnel entre les parlements nationaux des Etats membres ont eu lieu de temps en temps et depuis de longues années comme par exemple entre Bonn et Londres. Bien que ces échanges ne soient pas nécessairement associés aux affaires européennes, ils permettent à ces personnes venant de traditions parlementaires différentes de mieux comprendre les pratiques des autres parlements. Le Parlement européen a d'ailleurs récemment cherché à encourager les fonctionnaires travaillant dans le cadre de ces commissions des parlements nationaux à visiter le Parlement européen afin de mieux comprendre ses méthodes de travail et d'envisager avec ses fonctionnaires les possibilités de coopération plus étroite.

28. Les réunions de présidents des parlements ont aussi un rôle important à jouer en favorisant une meilleure connaissance des diverses traditions parlementaires. Dans ce contexte, le Parlement européen a évoqué la possibilité de réunions plus fréquentes des présidents des parlements de la Communauté. Le rôle de telles réunions doit faire l'objet de discussions approfondies à la conférence de Dublin les 28 et 29 mai 1993.

Tandis que l'utilité de telles réunions au niveau des échanges d'information est bien comprise, de fortes préoccupations ont été exprimées récemment par de nombreux présidents (notamment à la réunion extraordinaire de Bruxelles en décembre 1991) concernant les risques d'essayer d'adopter une position commune sur des questions manifestement politiques et qui va complètement à l'encontre de la longue et honorable tradition du consensus qui était d'usage aux réunions des présidents des parlements.

29. Une idée intéressante et pratique visant à faire mieux connaître les affaires européennes et qui est notée dans une des réponses au questionnaire, consiste à mettre un fonctionnaire d'un parlement national en détachement auprès d'une des Institutions communautaires, notamment auprès du Parlement européen. En 1991 le Folketing danois décida de poster un membre de son personnel à Bruxelles afin de donner au Folketing, plus précisément à la commission des affaires européennes, des informations concrètes sur les processus de prise de décision de la CE.

Le représentant du Folketing suit les travaux du Parlement européen et des autres institutions et envoie à la commission des affaires européennes des rapports et des résolutions sur des questions d'importance pour les décisions danoises. Ce représentant spécial garde aussi contact avec les représentants des partis politiques du Folketing élus au Parlement européen.

La réponse provenant de l'Assemblée nationale française fait état du rôle du Bureau de liaison de l'Assemblée auprès du Parlement européen qui informe les parlementaires européens français des positions de l'Assemblée nationale et de ses commissions sur les points à l'ordre du jour du Parlement.

30. Au fur et à mesure que continue à se développer la Communauté européenne, la quantité d'informations disponibles ne cesse elle aussi de croître énormément. Il existe déjà de bons systèmes d'échange d'information, à savoir le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP), et la correspondence entre les parlements européens (COREU-P).

Cependant, la complexité du processus législatif de la Communauté qui va encore se développer lorsque le Traité sur l'Union européenne entrera en vigueur, semble exiger des formes nouvelles de contrôle et de surveillance. C'était d'ailleurs pour répondre à ces besoins que le Parlement européen a récemment créé l'Observatoire européen institutionnel et législatif (OEIL) dont le but est justement d'observer de près le processus de prise de décision de la Communauté. Dans le cadre de l'initiative OEIL, sont rédigées des fiches d'information sur toutes les propositions de législation, donnant à chaque stade de la procédure des détails sur les débats, les décisions, les documents et les délais. Ces fiches seront régulièrement envoyées aux parlements nationaux et seront également à leur disposition sur ordinateur. L'objectif de l'exercice est de leur permettre d'identifier à temps les questions prioritaires.

Les présidents des parlements souhaiteraient peut-être évaluer l'efficacité de cet observatoire ainsi que d'autres formes d'échange d'informations.

(b) La Conférence des parlements

31. Concernant un autre aspect de la coopération interparlementaire, des questions avaient été posées dans le questionnaire du groupe de travail sur la Déclaration du Traité de Maastricht sur la Conférence des parlements (voir le paragraphe 5 plus haut).

Ce qui caractérisait la grande majorité des réponses était, qu'au moment de leur soumission, aucune proposition précise n'avait encore été faite dans les parlements concernant la mise en oeuvre de cette déclaration.

32. La Déclaration relative à la Conférence des parlements figurera comme point séparé de l'ordre du jour de la réunion des présidents des parlements, les 28 et 29 mai 1993, et fera l'objet d'une discussion détaillée. Les commentaires qui suivent sont essentiellement extraits des soumissions envoyées en réponse au questionnaire.

Ceux-ci étaient très variés: la Chambre des représentants belge pensait qu'elle devait prendre l'initiative de convoquer une conférence au cours de la présidence belge selon une décision datant du 17 juillet 1992; plusieurs chambres dont celles de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne et du Royaume-Uni déclaraient qu'aucune décision officielle n'avait été prise. Il semblerait cependant que des discussions informelles aient eu lieu au Royaume-Uni en vue d'identifier clairement les procédures à suivre pour tenir une telle conférence.

La réponse allemande enregistrait la réaction négative exprimée par la commission des affaires européennes du Bundestag concernant une éventuelle conférence.

La réponse du Luxembourg disait que la Chambre des députés préférait les réunions du type COSAC à une Conférence des parlements. L'organisation éventuelle d'une telle conférence dépendrait de l'élaboration, à l'avance, de procédures contraignantes.

La réponse grecque parlait "d'une opinion générale prévalente" selon laquelle il n'était pas nécessaire d'institutionaliser la conférence comme organe communautaire: il devrait s'agir plutôt "d'une réunion ponctuelle à l'occasion de grands évènements dans la Communauté".

La Tweede Kamer néerlandaise, d'autre part, a passé une motion contre une Conférence des parlements et la Eerste Kamer a avalisé cette motion.

La commission des affaires européennes du Folketing considère qu'il serait important que de telles conférences traitent de sujets politiques fondamentaux concernant la Communauté, comme, par exemple, des conférences intergouvernementales, et estime que celles-ci devraient être bien préparées sur les plans de la forme, de la substance et des procédures. D'ailleurs, le Folketing souhaiterait que ces conférences ne soient pas des "super-sessions du Parlement européen" où les participants soient divisés, comme au Parlement européen, selon leur formation politique, mais plutôt qu'elles regroupent des délégations représentant les parlements nationaux. Ainsi, le Folketing ne semble pas être "intéressé à renouveler la formule adoptée à la conférence de Rome et qui allait à l'encontre de ce qui était déjà entendu par les présidents des parlements quant à cette organisation."

D'autre part, la délégation des Communautés européennes de l'Assemblée nationale française concluait en octobre 1992 qu'une Conférence des parlements "devrait avoir lieu à brève échéance selon la déclaration annexée au Traité de Maastricht, afin qu'elle puisse donner sa décision sur le financement de la Communauté européenne au cours de la période 1993-97 en particulier".

Il est évident que si une telle conférence devait avoir lieu à la fin de 1993 il faudrait qu'une décision soit prise à la Conférence des présidents des parlements à Dublin en mai (pourvu qu'on puisse arriver à un consensus),car il semblerait qu'aucun autre forum ne convienne mieux à la prise d'une telle décision.

(c) Les conclusions sur la coopération interparlementaire au sein de la Communauté

33. Quelque soit le résultat des débats sur le principe d'une Conférence des parlements ou son éventuelle organisation, les présidents souhaiteront sans aucun doute discuter de la façon dont on pourrait améliorer et rendre plus efficace, à d'autres niveaux de travail, les nombreux modes de coopération interparlementaire au sein de la Communauté européenne.

34. A la lumière de l'analyse qui précède, nous présentons les conclusions suivantes à votre considération: -

i) considérant tous les lieux où peuvent déjà se rencontrer en

grand nombre les parlementaires européens des Etats membres de la Communauté, il serait souhaitable que la coopération sur le plan de la réflexion sur les propositions législatives de la CE ait lieu au niveau le plus approprié;

ii) il est important que les présidents des parlements formulent des recommandations sur les rôles et les compétences de chacun des modes de coopération mentionnés ci-dessus; ils devraient exprimer clairement un avis sur l'avenir des Conférences des présidents des parlements, des Conférences des commissions spécialisées des affaires européennes (COSAC) et des Conférences des parlements et veiller enfin à ce que les mêmes discussions politiques ne se répètent pas au sein de ces différents organes;

ii) les contacts interparlementaires seront plus faciles si ils impliquent un nombre relativement peu important de députés des parlements nationaux (représentant les commissions pertinentes). Tandis qu'une telle coopération est sans doute très efficace lorsqu'elle est spontanée, il faut encourager tous les efforts visant à restreindre la prolifération excessive de réunions tout en essayant de mieux coordonner les réunions des commissions spécialisées;

iv) les petites réunions convoquées bilatéralement ou sur une base communautaire devraient, si possible, avoir un ordre du jour rigoureux puisque les représentants de tous les organes parlementaires ont déjà des calendriers très chargés.

v) Les parlements nationaux et le Parlement européen devraient chercher ensemble à développer les audiences des commissions et entendre les témoignages de différents rapporteurs particulièrement sur les questions traitées dans les livres verts, lorsque le processus législatif n'a pas encore commencé ou en est encore à ses premiers stades.

POINT 1 DE L'ORDRE DU JOUR

(ii) RESUME DE LA DISCUSSION

POINT 1 DE L'ORDRE DU JOUR:
Rapport du groupe de travail des présidents sur le contrôle des pouvoirs communautaires et sur la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen sur les questions européennes.

Le vendredi 28 mai 1993, à 09.45 heures.

Le président de la conférence,(M. Sean Treacy TD, Ceann Comhairle), **introduisit le point 1.**

M. Rasmussen (Folketing, Danemark) intervint pour faire un bref commentaire préliminaire avant que Lord Mackay ne présente le rapport du groupe de travail. Il déclara qu'une décision avait été prise en 1992 de réaliser une étude sur le contrôle exercé par les parlements sur le processus législatif communautaire. Par la suite, des fonctionnaires en collaboration avec le personnel du Parlement européen préparèrent un questionnaire. M. Rasmussen remercia tous ceux qui avaient participé à ce travail, en particulier les secrétaires généraux (Clerks) du parlement britannique et donna ensuite la parole à Lord Mackay.

Lord Mackay (Chambre des Lords, Royaume-Uni) remercia M. Rasmussen d'avoir diffusé le rapport du groupe de travail dont les conclusions majeures traitent de l'examen des propositions de la CE et de la coopération entre les parlements. Différents parlements avaient élaboré des méthodes d'examen des législations communautaires qui reflétaient leurs procédures parlementaires et constitutionnelles. Il était d'avis que les présidents ou le groupe de travail auraient tort de décider de changement radicaux au niveau de ces procédures. Les présidents devraient plutôt, collectivement, reconnaître l'importance qu'attachent les chefs de gouvernement à une plus grande participation des parlements aux activités de la Communauté. Les parlementaires doivent s'assurer que les gouvernements remettent aux parlements les documents communautaires nécessaires en temps utile.

Lord Mackay fit remarquer que les développements de la Communauté avaient conduit les parlements à revoir et à adapter leurs procédures d'examen. Il esquissa ensuite celles du parlement britannique et décrivit

la commission des Communautés européennes de la Chambre des Lords ainsi que les nouvelles commissions permanentes de la Chambre des Communes. Les commissions suivant le travail des divers ministères devraient se pencher sur les grands dossiers européens comme cela se fait à la Chambre des Communes. Certains parlements ont indiqué qu'ils devaient faire le bilan de l'efficacité de leurs procédures d'examen après la ratification du Traité de Maastricht. Lord Mackay ajouta que les parlements pourraient très utilement considérer comment assurer l'examen adéquat des autres piliers intergouvernementaux de Maastricht, à savoir, la Politique étrangère et la Sécurité communes ainsi que la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Au cours des prochains mois les présidents devraient revoir ces questions; les divers gouvernements arriveraient peut-être à des pratiques communes qui permettraient aux parlements de recevoir, régulièrement et en temps utile les documents pertinents. Les parlements nationaux pourraient également jouer un rôle important dans l'application du principe de subsidiarité.

Lord Mackay fit remarquer que le rapport concluait qu'il était du ressort des présidents de discuter de la façon dont la coopération interparlementaire dans le contexte de la CE pouvait être améliorée et rendue plus efficace. Les présidents devraient aussi pouvoir exprimer clairement leur opinion sur le rôle et la qualité des diverses formes de coopération qui existent actuellement.

La coopération fonctionne au mieux sur un plan pratique et à une petite échelle. Lord Mackay rendit hommage au Parlement européen qui avait mis au point l'usage des audiences des commissions et se félicitait des échanges de vues au niveau des rapporteurs. Il ajouta néanmoins une mise en garde contre la prolifération de réunions en vue de la charge de travail croissante des parlements. Il termina en disant qu'il entendrait avec beaucoup d'intérêt les jugements de ses collègues, louanges ou critiques, sur les conclusions du rapport du groupe de travail, aux paragraphes 20 à 34.

M. Klepsch (Parlement européen) répondit que le Parlement européen ainsi que les parlements nationaux étaient tous intéressés à un plus grand

contrôle parlementaire des affaires communautaires et insista sur l'importance du contrôle démocratique. Le Parlement européen et les parlements nationaux devraient chercher des procédures d'examen dans le cadre de leur propre parlement et devraient obtenir une collaboration satisfaisante aux niveaux national et communautaire. Les parlements devraient également avoir *les moyens* d'exercer leur influence; ils doivent être parfaitement informés des points de vue du Parlement européen tout en gardant la possibilité d'influer sur les affaires communautaires.

La coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux a lieu à trois niveaux: aux réunions des commissions, aux réunions des rapporteurs et aux audiences parlementaires. Cette coopération doit néanmoins s'intensifier dans ces trois domaines. Deux nouvelles initiatives sur le plan des commissions (dans le domaine des questions environnementales, dans ceux de la santé publique et des affaires étrangères) sont déjà en train. Les contacts doivent aussi s'étoffer au niveau de la fonction publique.

Afin d'améliorer l'efficacité de ses travaux, le Parlement européen a récemment créé l'Observatoire européen institutionnel et législatif (OEIL) qui observe, justement, les procédures législatives de la Communauté. Les parlements nationaux peuvent être reliés à ce réseau et identifier les domaines d'intérêt commun auxquels ils pourraient travailler.

Les parlements nationaux et le Parlement européen doivent travailler plus étroitement ensemble afin de favoriser la ratification et la mise en oeuvre du Traité de Maastricht. L'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs doit s'améliorer en vue de permettre au Parlement européen de réaliser sa mission.

Il est clair que des préoccupations existent, exprimées notamment à la dernière réunion de la COSAC à Copenhague, concernant la perte des contre-pouvoirs qui permettraient de contrôler les deuxième et troisième piliers du Traité de Maastricht. Actuellement le Parlement européen ne peut exercer ce contrôle que d'une manière limitée.

M. Klepsch termina son intervention en suggérant que les conclusions du rapport du groupe de travail soient inclues, si possible, dans celles de la conférence.

M. Napolitano (Chambre des députés, Italie) évoqua brièvement les premiers commentaires de Mme Catala et dit qu'il pensait que la question de l'avenir de la Communauté pourrait être traitée dans le contexte de la discussion sur l'élargissement au point 4 de l'ordre du jour.

M. Napolitano parla ensuite du rapport du groupe de travail, document excellent et extrêmement utile. La Chambre des députés italienne avait repris certaines de ces idées qui seraient bientôt mises en pratique. Une plus grande participation des parlements nationaux à la législation européenne commençait à se réaliser; c'était une tendance qu'il s'agissait d'étudier et de favoriser. M. Napolitano souhaiterait que se tiennent de nouvelles Assises comme celles qui avaient eu lieu à Rome en 1990.

Les parlements nationaux doivent pouvoir maîtriser leur propre gouvernement; ils doivent également examiner les propositions émanant de la Communauté afin d'indiquer à ceux-ci la position à adopter dans le cadre du Conseil. Le Parlement européen devrait être en mesure de surveiller et de contrôler la Communauté et le Conseil. Cela représente un changement fondamental et il faut y réfléchir sérieusement. Il est nécessaire de distinguer les domaines qui sont du ressort des parlements nationaux et font l'objet de décisions nationales de ceux qui appartiennent à la sphère d'action de la Communauté européenne. Au lieu de créer des obstacles à l'intégration, il faudrait élaborer des politiques qui encourageraient ce processus. Enfin, le développement de la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen devrait être encouragé.

Mme Catala (Assemblée nationale, France) avait le sentiment que les institutions communautaires, celles qui étaient fondées sur le Traité de Rome et l'Acte unique européen plutôt que sur le Traité de Maastricht devraient être améliorées. A cet égard, il s'agirait de se pencher sur la question du déficit démocratique. Par conséquent elle soutenait les conclusions du paragraphe 20 (i) du projet de rapport mais proposait un amendement à ce paragraphe [voir page 47].

Mme Catala parla ensuite de la nouvelle procédure d'examen de la législation communautaire de l'Assemblée nationale en France et indiqua

que le rapport diffusé était déjà obsolète en ce sens que l'organe spécialisé, la Délégation pour les affaires européennes, doit maintenant systématiquement examiner tous les projets de législation et ses conclusions doivent être transmises à une des commissions permanentes de l'Assemblée.

M. Barbosa de Melo (Assemblée de la République, Portugal) rappela qu'à Lisbonne, lorsque la décision avait été prise de préparer un rapport, il avait suggéré que ce rapport soit non seulement descriptif mais qu'il ait aussi une base théorique.

M. Barbosa de Melo remercia donc les auteurs du rapport qui contenait des idées très sages; le paragraphe 20 (iii) avait notamment une importance fondamentale. Il y avait cependant des domaines qui étaient du ressort des parlements nationaux et ne pouvaient, par conséquent, faire l'objet d'une surveillance continue au niveau communautaire. Il pensait aussi que le contrôle parlementaire devait s'exercer avant, et non après, que les décisions ne soient prises.

M. Spadolini (Chambre des députés, Italie) remercia les auteurs du projet de rapport qui constituait un excellent point de départ pour l'examen à réaliser. Il est nécessaire d'avoir une plus grande coordination des points de vue nationaux et par conséquent d'une meilleure coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

M. Spadolini évoqua la décision danoise concernant Maastricht ainsi que l'influence du Royaume-Uni. Il pensait que ces deux pays qui nous permettaient de voir le traité d'un oeil neuf, méritaient notre gratitude. Des discussions stériles ne servent à rien lorsqu'il s'agit de traiter de situations réelles et de problèmes spécifiques.

Il doit y avoir une façon efficace de travailler ensemble et d'assurer qu'une solidarité économique, politique et morale existe. La coordination doit se faire au niveau national comme au niveau communautaire. La construction de l'Europe doit se poursuivre. La Communauté n'a pas encore accompli ce qu'elle se promettait de réaliser à l'origine; dans une certaine mesure elle est désorientée. Une politique européenne commune n'est possible que si les pays de l'Europe de l'est trouvent leur place dans la Communauté.

d'accorder ce mandat. Le parlement danois est en train d'améliorer les informations diffusées au public car il est nécessaire d'obtenir sa confiance et son appui. Il admettait qu'il y avait certaines lacunes dans le rapport puisque le contrôle budgétaire n'était pas mentionné.

M. Rasmussen indiqua que toutes les délégations aux conférences interparlementaires ou intergouvernementales de la Communauté européenne venaient de "la commission marché". Il ajouta que le Danemark était très heureux de la coopération au niveau de la COSAC et espérait que les conclusions du rapport seraient avalisées.

M. Tsaldaris (Chambre des représentants, Grèce) félicita les auteurs du projet de rapport. Il n'avait certes aucune correction à apporter mais avait le sentiment qu'il y avait certaines omissions.

Il fit quelques commentaires sur l'importance d'une surveillance continue au niveau des parlements nationaux comme à celui du Parlement européen. Il estimait qu'un nouveau paragraphe pouvait être inséré, esquissant les pouvoirs du Parlement européen et stipulant que les décisions du Conseil devaient être examinées par lui. En cas de conflit d'opinions la question devrait être référée au Parlement européen pour une décision finale. Ceci constituerait le premier pas dans la lutte contre le déficit démocratique.

M. Tjeenk Willink (première Chambre des Etats généraux, Pays Bas), faisant des commentaires sur les conclusions du rapport du groupe de travail, observa que les frontières entre les différents pays sont de plus en plus transparentes et que les uns et les autres étaient de plus en plus influencés par les évolutions venant d'ailleurs. Il se demandait si l'Europe actuelle était une Europe à l'ordre juridique garanti, une Europe de technocrates ou une Europe où régnait la loi du plus fort. Quoi qu'il en soit, l'ordre juridique national subissait l'érosion de l'interdépendance.

M. Tjeenk Willink fit remarquer que le rapport démontrait que des différences subsistaient entre les parlements nationaux et certainement à l'intérieur du Parlement européen concernant les conditions nécessaires au contrôle démocratique.

Il pensait que le rapport ne disait pas grand-chose sur l'efficacité du contrôle parlementaire national dans sa pratique quotidienne. D'abord, un des principaux facteurs qui influent sur le déficit démocratique au niveau européen est le processus de prise de décision communautaire, la transparence de ce processus et la perception que ces décisions ne peuvent être révoquées. Il se demandait si la Communauté pouvait risquer d'attendre 1996 avant de s'atteler à ces questions. Deuxièmement il y avait la question de la formation de l'opinion publique sur le plan européen et de l'absence des instruments nécessaires, et enfin, troisièmement, celle de l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen.

Les parlements nationaux ont néanmoins leurs propres responsabilités concernant le déficit démocratique, en dehors de celles qui existent au niveau européen. L'importance du déficit démocratique sur le plan national dépend de trois facteurs: - les pouvoirs et les traditions de chaque parlement, la répartition des pouvoirs dans la Communauté et la nouvelle géométrie à trois piliers du Traité de l'Union européenne. L'efficacité de ces mécanismes de contrôle ne peut se mesurer que par rapport à ces trois facteurs.

A cet égard, la responsabilité des présidents des parlements nationaux était en jeu et M. Tjeenk Willink demanda si une démarche collective pouvait être adoptée. Il pensait que ce serait une bonne idée de réfléchir et d'identifier les différents éléments qui influent sur le déficit démocratique. Les résultats de ces réflexions pourraient être présentés aux gouvernements d'abord, peut-être aussi au Conseil et au Président de la Commission pour avis. La conférence des présidents discuterait ensuite des exigeances minimales qui assurent à chaque parlement national un contrôle démocratique efficace et réduisent en même temps le déficit démocratique. Puisque la date limite est 1996, les présidents pourraient auparavant en discuter à leurs conférences.

M. Tjeenk Willink ajouta en terminant qu'il pensait que sa proposition modifiait la conclusion de la Conférence des présidents de Lisbonne en 1992, tenait compte des prises de position des différents parlements et se limitait à ce qui était du ressort des présidents: la protection des droits des parlements.

M. Klepsch était d'accord pour une mise à jour annuelle du rapport du groupe de travail, il suggéra que la commission du Parlement européen sur le contrôle budgétaire soit responsable de la coordination de cette question et convint que la surveillance continue de la législation était souhaitable.

Lord Mackay, en répondant à la discussion, dit que le rapport ne pouvait faire de commentaires sur l'efficacité des procédures d'examen de chaque parlement, mais s'était attaché à présenter une description équilibrée de ce qui se passe dans la réalité. De cette façon les parlements pouvaient tirer des leçons de ces diverses procédures. Il pensait que la pratique de discussions structurées comme celle qui s'était déroulée sur ce point devrait être poursuivie aux conférences qui suivraient.

Après quelques derniers échanges, la conférence adopta le rapport en l'état, sous réserve de l'amendement proposé par Mme Catala (France) au paragraphe 20 (i) qui après considération fut adopté par les secrétaires des parlements concernés, à savoir, ceux de la France, du Royaume-Uni et de l'Irlande.*

---

*La rédaction retenue est la suivante:-
Remplacer la dernière phrase du paragraphe 20 (i) par celle qui suit:
"Ils insistent pour que les textes communautaires soient transmis de bonne heure; cette demande revêt une importance vitale puisqu'elle permet d'assurer la participation nécessaire des parlements à la préparation des décisions de la Communauté."

SECTION 5

POINT 2 DE L'ORDRE DU JOUR

FUTURES CONFERENCES DES PARLEMENTS (ASSISES)

POINT 2 DE L'ORDRE DU JOUR:

FUTURES CONFERENCES DES PARLEMENTS (ASSISES)

Le vendredi 28 mai 1993 à 11.30 heures

Le président (*M. Sean Treacy TD, Ceann Comhairle*) **introduisit le point 2.**

M. Nothomb (Chambre des représentants, Belgique) distribua un petit tableau comparatif, (voir annexe 2 du rapport),illustrant les points de vues des divers parlements sur les Assises. M. Nothomb pensait que les conférences des parlements ne devraient pas être institutionnalisées mais maintenues comme des manifestations exceptionnelles. Elles ne devraient avoir lieu que dans le cas de circonstances majeures pour l'Union européenne; les délégations devraient représenter les parlements nationaux et non des formations politiques; enfin, l'adoption d'une déclaration finale ne devrait pas être impérative. Il ajouta qu'un règlement intérieur ne devrait pas être diffusé sans préavis mais, au contraire, mis précisément au point à l'avance par le Parlement européen et la Troika (le président du parlement de l'Etat membre détenant la présidence de la Communauté européenne accompagné de ceux de deux Etats membres: celui qui l'a précédé à la présidence et celui qui le suivra).

M. Nothomb était d'avis que la Conférence des présidents est la seule instance qui puisse prendre l'initiative d'une Conférence des parlements. Quant à la représentation à la conférence, il pensait qu'un tiers des participants devraient être délégués par le Parlement européen et deux tiers par les parlements nationaux.

Quant au moment à choisir pour tenir la conférence, il y avait, selon lui, trois possibilités: -

1. immédiatement après la ratification du Traité de l'Union européenne par les 12 Etats membres, soit à la fin de 1993 au cours de la Présidence belge;

2. soit avant les prochaines élections européennes (1994), pendant la Présidence grecque;

3. soit avant 1996, afin de préparer la conférence intergouvernementale de cette année.

M. Nothomb pensait que la Conférence des parlements devrait être conjointement convoquée par la Troika et le Parlement européen.

M. Napolitano (Chambre des députés, Italie) fit un commentaire sur la présentation belge qui mentionnait que l'Italie serait en faveur d'une conférence annuelle, mais d'une conférence non institutionnalisée.

Le Parlement européen devrait détenir plus de pouvoirs mais une conférence ne devrait avoir lieu que lorsqu'un besoin précis se ferait sentir. Dans les circonstances exceptionnelles entourant le Traité de Maastricht, il serait nécessaire d'en avoir une avant la fin de 1993. M. Napolitano préférerait une représentation de délégations nationales plutôt que de groupes politiques.

En ce qui concerne l'ordre du jour proposé sur la révision du Traité de Maastricht, M. Napolitano pensait que cette question était trop vaste et que les discussions risquaient d'être stériles. Il estimait en tous cas que les deficit démocratique et social devraient figurer parmi les points à évoquer.

Mme Boothroyd (Chambre des Communes, Royaume-Uni) intervint pour dire que la discussion posait certaines difficultés à Lord Mackay et à elle-même puisqu'aucune des deux chambres du parlement britannique n'avait débattu de la déclaration sur les Conférences des parlements attachée au Traité de Maastricht. La Chambre des Lords comme la Chambre des Communes n'ayant fait aucune déclaration à ce sujet, leurs délégations n'avaient pu s'exprimer à la dernière conférence tenue à Rome.

Le Royaume-Uni était d'avis que de très bonnes raisons devaient justifier la tenue d'autres conférences. Mme Boothroyd convint qu'il y avait eu des discussions *informelles* à Westminster sur la possibilité de telles

conférences et les sujets de discussion évoqués comprenaient la responsabilité démocratique et l'élargissement de la CE. Le Lord Chancellier avait insisté à l'époque sur la nécessité de structures et d'une préparation convenable pour de futures conférences. Le parlement britannique était prêt à jouer un rôle important dans la réalisation de la déclaration du Traité de Maastricht; il faudrait cependant trouver les démarches les plus efficaces lorsqu'il s'agirait de prendre les dispositions nécessaires à toute conférence future. Cette question avait pris un peu de retard au cours de la Présidence britannique du fait du referendum danois sur le Traité.

Des discussions informelles avaient eu lieu entre le chef de la majorité ministérielle à la Chambre des Communes et les autres chefs de formations politiques sur le règlement intérieur éventuel de ces conférences. Il s'agissait néanmoins de convaincre la Chambre des Communes que les Assises serviraient d'autres causes que celles du verbiage, et la commission des Affaires étrangères de la Chambre des Communes, en faveur de meilleurs contacts bilatéraux, que ces Assises ne constituaient pas une démarche trop lourde.

Il était aussi important de rappeler que les parlements exigeaient de plus en plus de temps de leurs membres . En dehors du travail nécessaire sur le plan des affaires intérieures, il y avait aussi tout un éventail d'activités interparlementaires, comme par exemple dans le cadre de la CSCE, qui demandaient beaucoup de préparation.

Quant des Assises futures, il faudrait non seulement convenir expressément de leurs fins mais aussi veiller à ce qu'elles soient représentatives des opinions des parlements nationaux et non des groupes parlementaires du Parlement européen. Il faudrait aussi qu'un consensus se dégage sur le moment à choisir pour les convoquer comme d'ailleurs sur leurs objectifs. Mme Boothroyd était contre la proposition de M. Nothomb de tenir des Assises avant la fin de 1993. Elle ajouta que des échanges de vues à une petite échelle aux niveaux bilatéral ou multilatéral seraient plus utiles.

M. Tjeenk Willink (première Chambre des Etats généraux, Pays Bas) prit la parole pour indiquer que les deux Chambres du parlement néerlandais

étaient contre la tenue d'Assises pour des raisons de principe et des raisons de procédure. Les Assises ne s'attaqueraient pas à la question du déficit démocratique et décevraient donc l'ensemble des citoyens de l'Europe. Il ajouta que les parlementaires avaient déjà trop de réunions et que, d'ailleurs, à des assemblées de l'envergure des Assises les participants avaient tendance à être indécis.

M. Monory (Sénat, France), insistant sur la question des Assises proposées, dit que l'Europe souffrait non seulement d'un déficit démocratique mais d'un déficit politique.

Si l'on décidait de tenir des Assises, il s'agirait de parler de l'avenir car il y avait actuellement une pénurie d'idées neuves. Dans les cinq ou six prochaines années il n'y aurait peut-être pas de nouveaux emplois, pas de croissance et de richesse et les emplois existant auraient à être partagés. Le Sénat français serait en faveur d'Assises qui débattent de ces questions cruciales afin de redonner espoir à l'Europe. Il était essentiel de prendre conscience de la gravité de la crise de l'économie et de l'emploi et de l'insuffisance des réponses offertes; ces Assises pourraient être la locomotive du changement.

Le sénateur Fallon (Cathaoirleach du Sénat irlandais) souhaita la bienvenue aux délégués de la conférence. Il dit qu'il était conscient de l'importance du projet de Conférence des parlements, mais que les dispositions de la déclaration du Traité de Maastricht n'étaient pas précises. Le Cathaoirleach parla ensuite de la nouvelle commission mixte des Affaires étrangères du parlement irlandais et résuma son mandat qui lui permettait d'examiner des projets de loi, des prévisions budgétaires, l'égalité d'accès à la politique et à la législation, la législation communautaire, l'Irlande du Nord et les relations internationales de l'Irlande, y compris la coopération au développement. Le projet de conférence des parlements aurait des implications politiques qui créeraient des obstacles à la participation du Ceann Comhairle et du Cathaoirleach. Le Sénateur Fallon indiqua que ce serait par l'intermédiaire de la commission mixte des Affaires étrangères que l'Oireachtas (le parlement irlandais) pourrait participer à de telles conférences, puisque

cette commission avait l'expertise nécessaire des dossiers européens et était politiquement représentative.

Mme Catala (Assemblée nationale,France), exprima certaines réserves sur les Assises de Rome. Elle se félicitait cependant des remarques préliminaires de M. Nothomb. Tandis que l'Assemblée nationale était heureuse de promouvoir les Assises, une certaine réticence subsistait. Il serait en effet important que de telles conférences aient un ordre du jour clair et précis et ne conduisent pas nécessairement à des conclusions ou à des déclarations votées par les participants.

D'autre part, Mme Catala soutenait la proposition allemande de discuter de la subsidiarité à de futures conférences de présidents. Elle pensait qu'il y avait une certaine ambiguïté dans le Traité de Maastricht, en particulier sur le projet de répartition des responsabilités; pour pouvoir avancer, il fallait définir celles-ci convenablement et faire la distinction entre celles de la Communauté et celles des autres.

M. Rasmussen (Folketing, Danemark) félicita M. Nothomb de sa présentation qui schématisait avec précision la situation actuelle. Il pensait aussi qu'il fallait qu'une raison bien fondée préside à la convocation d'une conférence de parlements. D'autre part, il faudrait lui définir une structure et veiller à ce que la participation aux Assises ne soit pas basée sur les formations politiques. Il précisa aussi que la délégation danoise n'avait pas de mandat lui permettant de discuter de toutes les questions évoquées à ces conférences; mais, à Rome, lorsqu'on avait demandé à cette délégation d'adopter une résolution et que celle-ci avait refusé de le faire, on avait néanmoins rapporté par la suite qu'il y avait eu un consensus.

M. Rasmussen se félicitait de la coopération croissante qui régnait au sein de la COSAC et de la plus grande efficacité de ses travaux. La conférence de mai au Danemark avait été un succès et une nouvelle conférence s'organisait pour novembre 1993 à Bruxelles. Il estimait qu'il n'y avait donc pas lieu de tenir également une conférence des parlements dans la seconde moitié de 1993.

Si d'autres conférences indépendantes devaient avoir lieu, il faudrait choisir avec soin les points à débattre pour ne pas empiéter sur les activités de la COSAC et refaire les mêmes travaux.

En fait, M. Rasmussen trouvait assez difficile d' établir les fonctions indépendantes de telles Assises par rapport à la COSAC. Il se contenterait de répéter le point de vue de son prédécesseur sur l'absence de mandat leur permettant de s'exprimer sur des questions politiques.

M. Deetman (deuxième Chambre des Etats généraux, Pays Bas) se félicitait des arguments présentés par M. Nothomb. Il indiqua que M. Tjeenk Willink avait déjà soumis un certain nombre d'objections sur le projet d'Assises au nom des Pays Bas.

Au cours de la conférence de Rome il avait été convenu de ne convoquer des Assises que dans des circonstances exceptionnelles. C'était le déficit démocratique qui avait présidé à celles de Rome. M. Deetman ne pensait pas que la ratification du Traité de Maastricht constitue une raison suffisante justifiant la convocation d'Assises. De telles conférences ne devraient avoir lieu que lorsque les circonstances évoluaient de façon inattendue et fondamentale - et que de tels changements ne pouvaient être gérés efficacement *que* par les parlements nationaux (et non par la COSAC). Il serait essentiel de définir soigneusement de telles exceptions. La convocation d'une conférence ne pouvait certes pas se justifier par des problèmes à long terme comme le chômage. Comment des Assises pouvaient-elles résoudre de telles questions? M. Deetman n'était donc pas en mesure de suivre la projet de M. Nothomb pour d'autres Assises. Il pensait que celles-ci risquaient de saper l'autorité du Parlement européen sans pour autant arriver à combler le moins du monde le déficit démocratique.

M. Klepsch (Parlement européen) prit la parole pour dire quil s'agissait d'éviter toute institutionnalisation des conférences de parlements. Elles ne devraient avoir lieu que lorsqu'un consensus existait entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Il ajouta que la procédure de ratification du Traité de Maastricht serait conclue avant qu'une décision ferme ne soit prise sur des Assises. M. Klepsch pensait qu'à l'avenir les Assises pourraient être convoquées par la conférence des présidents ou le mécanisme proposé par M. Nothomb.

Si des Assises avaient lieu, il serait essentiel que l'ordre du jour soit établi à l'avance. Les points insérés devraient concerner des questions suffisamment graves, telle le chômage dans la CE, qui justifient et motivent la conférence.

M. Klepsch était d'avis que l'élargissement et l'avenir de l'Europe ne devraient pas être discutés puisque la ratification de Maastricht n'était pas terminée.

Au cas où des Assises seraient convoquées, il serait nécessaire de considérer comment seraient constituées les différentes délégations et comment seraient regroupés les participants. Les groupes politiques avaient leur importance et, afin d'assurer le succès des Assises, il faudrait tenir compte des tendances politiques. Le Parlement européen était disposé à discuter avec souplesse de telles questions. Dans le cadre de l'ordre du jour il importait de choisir des questions qui intéressent le Parlement européen et *tous* les parlements nationaux.

M. Tsaldaris (Chambre des représentants, Grèce) pensait que les Assises ne devraient pas être institutionnalisées. Elles ne devraient avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles et pour des raisons ponctuelles. Dans l'ensemble, il avait le sentiment que ce serait utile de convoquer des Assises au vu des difficultés persistantes de l'Europe.

M. Nothomb résuma les points de vue exprimés. Il semblait qu'un consensus existe contre la tenue d'Assises institutionnalisées. Des questions contentieuses ne devraient pas être abordées et une conférence ne pourrait être convoquée qu'après la ratification du Traité de Maastricht. Si elle était convoquée, elle devrait représenter les formations politiques nationales et non les groupes politiques. Un règlement intérieur devrait également être arrêté par la Troika et diffusé bien à l'avance.

Mme Hennicot-Schoepges (Chambre des députés, Luxembourg) pensait que dans des circonstances exceptionnelles des Assises seraient acceptables. Elle était critique de la CSCE dont les réalisations étaient minces jusqu'à présent.

Dans l'ensemble, elle n'était pas en faveur des Assises pensant que des décisions ne pouvaient être prises et qu'en général elles donnaient l'impression d'un gaspillage d'argent. Néanmoins un consensus semblait se dégager en faveur de la tenue d'Assises.

M. Klepsch intervint pour dire qu'il s'associait à la proposition de M. Nothomb que la Troika et le Parlement européen décident de concert des dispositions à prendre mais pensait que dans ce cadre l'unanimité était nécessaire.

Mme Boothroyd suggéra qu'après la ratification du Traité de Maastricht, la Troika et le Parlement européen fassent des recommandations aux parlements nationaux et qu'une décision soit prise ensuite par consensus.

M. Nothomb proposa qu'une décision ne soit pas prise pour le moment: après la ratification du Traité, la Troika et le Parlement européen s'en chargeraient. Il ne souhaitait pas faire de propositions qui forcent ses collègues à s'engager contre leur gré; par conséquent il fallait attendre.

M. Klepsch proposa une nouvelle réunion des présidents des parlements immédiatement après la ratification du Traité. Il pensait que celle-ci ne devrait pas cependant affecter toute la question des Assises.

M. Deetman intervint pour dire que les Pays Bas pouvait accepter une réunion des présidents après la ratification.

M. Napolitano fit remarquer que de nombreux problèmes avaient été évoqués concernant les Assises futures. En tous cas, à l'unanimité, ils souhaitaient que celles-ci ne soient pas institutionnalisées.

En ce qui concerne le projet de conférence de la fin de 1993, l'ordre du jour aurait à être soigneusement planifié afin d'éviter une discussion généralisée.

Il fallait bien sûr savoir attendre les circonstances exceptionnelles et parler ouvertement les uns avec les autres; quant à lui, il avait l'impression que les problèmes auxquels était confrontée la CE pouvaient bien être considérés comme exceptionnels.

Après la ratification du Traité il serait temps de décider si une autre réunion était nécessaire. Les Etats membres pouvaient entre temps entamer d'autres démarches.

M. Barbosa de Melo (Assemblée de la République, Portugal) référa la conférence à ce que disait le Traité de Maastricht sur les Assises, à savoir, qu'elles se tiennent lorsque la nécessité s'en ferait sentir et que la réunion prenne la forme d'une Conférence de parlements. Il ajouta que la Conférence des présidents devrait cependant adopter une position neutre puisque chacun semblait avoir un problème par rapport aux Assises et qu'aucune décision définitive ne pouvait être prise sur la question.

M. Rasmussen répéta que la COSAC était une très bonne institution qui serait en mesure de résoudre les problèmes évoqués. D'ailleurs, si la COSAC se développait davantage, il n'y aurait peut-être plus besoin d'Assises. Selon lui, celles de Rome n'avaient pas été très utiles.

Le président de la conférence (M. Sean Treacy TD, Ceann Comhairle) déclara que puisqu'il n'y avait pas de consensus sur la convocation d'Assises, la conférence renvoyait toute décision à cet égard.

SECTION 6

POINT 3 DE L'ORDRE DU JOUR

DISCUSSION DES PRINCIPES EN MATIERE DES PROCEDURES ET DES COMPETENCES DES CONFERENCES DE PRESIDENTS

(i) INTRODUCTION DE M. RASMUSSEN (FOLKETING, DANEMARK)

POINT 3 DE L'ORDRE DU JOUR

DISCUSSION DES PRINCIPES EN MATIERE DES PROCEDURES ET DE LA COMPETENCE DES CONFERENCES DES PRESIDENTS

1. En guise d'introduction, je vais expliquer en détail le souhait danois de discuter des principes en matière des procédures et des compétences des Conférences des présidents des parlements européens, point qui figure à l'ordre du jour de cette réunion.

2. Déjà, à la conférence des présidents tenue à Berlin en mai 1991, mon prédécesseur au Folketing trouvait que les sujets discutés avaient pris un tour politique qu'ils n'avaient pas auparavant. Je vais citer à titre d'exemple quelques points de nos ordres du jour d'antan:- "le contrôle parlementaire de la politique étrangère" (Madrid 1989), "le citoyen et le parlement" et "la coopération interparlementaire" (Lisbonne 1986); il s'agit bien là de questions parlementaires générales qui n'ont pas de place dans les débats de politique politicienne et permettent à tous les présidents de discuter librement sans craindre de dépasser les limites de leurs fonctions.

Personnellement, j'aimerais insister sur le fait que les responsabilités du président du parlement danois ne sont pas de nature politique. Selon le règlement intérieur du Folketing, son devoir est de veiller à ce que les travaux parlementaires soient planifiés et réalisés convenablement.

Il préside aux débats de la Chambre, veille à ce qu'ils se déroulent dans l'ordre et gardent une certaine dignité.

De plus, il est expressément stipulé que si le président souhaite participer aux débats d'une façon plus approfondie que ne lui permet sa charge, un des présidents-adjoints doit prendre la présidence de la Chambre.

Enfin, le président, de concert avec les présidents-adjoints, est responsable de l'organisation interne et du bon fonctionnement du Folketing, comme d'ailleurs de sa comptabilité (administration,

personnel,questions financières etc.). Cela signifie entre autres qu'il est le chef politique suprême du personnel du Folketing.

La tâche du président implique également que son titulaire est maître du développement institutionnel du parlement et doit défendre le processus démocratique.

Je voudrais ajouter que, tenant compte de la description des tâches du président, mon prédécesseur avait des réserves sur le thème, "les parlements et l'environnement", traité à la conférence de Berlin en 1991 à la suggestion des français - thème qui est certainement politiquement controversé dans tous nos parlements et sur lequel, autant que je sache,un consensus est loin d'exister.

Une autre question qui n'était pas du ressort du président et sur laquelle il ne put prendre position fut traitée à la conférence des présidents des parlements européens. Il s'agissait de savoir si les présidents des commissions spécialisées des affaires communautaires des parlements nationaux pouvaient adopter un règlement intérieur à l'intention de la COSAC qui a lieu tous les six mois. Puisque dans le cadre du Folketing ce sont les formations politiques et les commissions qui décident de ces questions, le président de cette assemblée ne pouvait en aucune façon participer à cette discussion de nature politique.

3. Or, ce fut une nouvelle initiative, hors du cadre de la série ordinaire des conférences des présidents des parlements européens, qui conduisit les danois à demander, en novembre 1991, qu'une discussion séparée ait lieu sur les principes en matière des procédures et des compétences des conférences des présidents de parlements.

Cette initiative se situait pendant la Présidence néerlandaise: il s'agissait d'une réunion extraordinaire des présidents des parlements à Bruxelles en décembre 1991. L'objectif de la réunion qui serait convoquée par les présidents des deux Chambres du parlement des Pays Bas, était essentiellement de préparer une communication à l'intention de la conférence intergouvernementale de Maastricht sur les divergeances

existant entre la déclaration finale de la conférence des parlements tenue à Rome en 1990 et les projets de traité sur l'Union européenne.

Avant la réunion, un projet de communication sous la forme d'une déclaration nous fut transmise. Elle avait été élaborée par les présidents des Chambres basses des parlements allemand, français et belge qui suggéraient aux présidents qu'ils l'adoptent et la transmettent à la Conférence au sommet.

4. L'invitation à cette réunion préoccupa de nombreux présidents qui pensaient qu'il s'agissait d'une question trop politique.

Les présidents des deux Chambres du parlement britannique informèrent leurs collègues néerlandais qu'ils étaient contre cette réunion pour des raisons d'ordre pratique et constitutionnel.

Ainsi, ces deux présidents pensaient que la comparaison faite par quelques secrétaires généraux entre la déclaration finale de Rome et les projets de traité pouvait leur causer des difficultés; la délégation britannique assistant à la conférence des parlements n'avait de mandat d'aucune des deux Chambres et ne pouvait donc en aucune façon engager leur parlement.

D'autre part, cette délégation considérait que le projet de déclaration ou de communication commune avait une teneur politique qui dépassait le cadre d'une comparaison entre deux textes. Par conséquent, elle ne voyait pas comment elle pourrait participer à l'adoption d'une telle déclaration puisque celle-ci allait à l'encontre du rôle constitutionnel prévu pour les présidents, ne leur permettant pas d'exprimer leur point de vue sur des questions politiques.

Les présidents des parlements irlandais et grec exprimèrent le même point de vue.

Le président du Folketing, s'appuyant sur la pratique parlementaire danoise, déclara qu'en tant que président il ne pouvait être impliqué dans l'éventuelle adoption du texte d'une déclaration ou d'une communication politique qui serait adressée à la conférence intergouvernementale de Maastricht.

5. Par la suite, les présidents assemblés à Bruxelles adoptèrent une déclaration qui était proche du projet diffusé et qui soulignait que "le déficit démocratique" pourrait être réduit si une plus grande influence était attribuée aux parlements nationaux et au Parlement européen. Ce texte ajoutait aussi que les propositions d'amendement au traité étaient, jusquà présent, loin de suivre la déclaration finale de la Conférence des parlements à Rome.

Pour autant que je sache, cette communication fut transmise au Président néerlandais du Conseil européen juste avant la Conférence au sommet de Maastricht.

6. La déclaration finale de Rome était manifestement considérée par de nombreux présidents des parlements des Etats membres comme le texte central sur la légitimité démocratique, puisque c'était le seul à avoir été adopté par les membres des parlements nationaux et par le Parlement européen; c'était aussi le seul texte à avoir traité du "déficit démocratique".

Cependant, le Folketing était d'avis que, sa commission des affaires communautaires ayant beaucoup travaillé à préparer les négociations intergouvernementales précédant Maastricht, il ne serait pas sage qu'elle soit impliquée dans une conférence de présidents de parlements européens. C'est pourquoi, sur la base des textes traités aux conférences, sa longue série de réunions officielles et informelles avec les ministres danois concernés et leurs principaux négotiateurs se poursuivit.

La commission des affaires communautaires du Folketing voyait bien qu'il y avait des divergeances entre la déclaration finale de Rome et le memorandum de la présidence des conférences intergouvernementales; cela ne leur déplaisait pas particulièrement.

7. Le président du Folketing suggéra encore une fois en février 1992 que les objectifs de la conférence des présidents des parlements européens et la substance de ses débats soient discutés à la réunion convoquée au mois d'avril au Portugal.

Le président portugais, ne pensant pas qu'il y ait suffisamment de temps à cette réunion pour une discussion aussi fondamentale, ce thème fut écarté et ne serait traité qu'à la conférence de Dublin.

8. Bref, la description qui précède montre bien que certains présidents souhaitent donner à nos réunions une dimension politique qu'elles n'avaient pas auparavant. Elle montre également que plusieurs des présidents participant à ces réunions peuvent difficilement contribuer aux discussions lorsque certains sujets sont évoqués.

Voilà pourquoi je pense que nous devrions maintenant délibérer et voir comment nous assurer qu'à l'avenir tous les présidents puissent participer pleinement aux discussions au cours de ces conférences. Selon moi, une des conditions essentielles serait de veiller à ce que tous les thèmes choisis tiennent compte des contraintes qui pèsent sur les participants les plus écartés du processus de prise de décisions politiques.

Certains pourraient craindre que l'élimination de questions de nature politique vienne tellement diluer la substance de nos réunions qu'elles en deviennent inintéressantes. A mon avis ces craintes ne sont pas fondées.

De par l'évolution constante de nos parlements, il y aura toujours un nombre suffisant de sujets touchant à la vie parlementaire en général. Ils pourraient s'apparenter aux catégories suivantes qui n'ont pas de dimension partisane.

- Echanges d'informations et d'expériences concernant les divers aspects des travaux législatifs et du contrôle parlementaire dans le contexte des commissions et des séances plénières;

- échanges d'informations sur des questions parlementaires de nature juridique;

- questions administratives se rapportant au fonctionnement d'un parlement: affaires financières, nouvelles technologies, modes de gestion, ressources humaines etc.;

- le rôle et les fonctions générales des parlements dans le contexte de la politique étrangère;

- le rôle et les fonctions des parlements dans le contexte de la CE et de l'Union européenne;

- la coopération interparlementaire.

9. Pour conclure, j'aimerais souligner l'importance que j'attache à ce qui a été l'un des principes fondamentaux de nos conférences jusqu'à présent, le consensus. Je souhaite très fort que nous continuions dans cette voie.

POINT 3 DE L'ORDRE DU JOUR

DISCUSSION DES PRINCIPES EN MATIERE DES PROCEDURES ET DE LA COMPETENCE DES CONFERENCES DES PRESIDENTS

(ii) RESUME DE LA DISCUSSION

POINT 3 DE L'ORDRE DU JOUR

DISCUSSION DES PRINCIPES EN MATIERE DES PROCEDURES ET DE LA COMPETENCE DES CONFERENCES DES PRESIDENTS

Le vendredi 28 mai 1993 à 14.30 heures

Le président de la conférence (M. Sean Treacy TD, Ceann Comhairle) **introduisit le point 3.**

M. Rasmussen (Folketing, Danemark) fit quelques commentaires sur le document qui précède et identifia les problèmes associés à la compétence de la conférence à décider des thèmes de discussion. Les procédures et les traditions propres à chaque parlement ne demandent pas à être harmonisées; il ne s'agit que de discuter de points d'intérêt commun.

Le parlement danois donne tout son appui aux conférences des présidents. M. Rasmussen pensait qu'un ordre du jour spécifique était nécessaire, contenant des points aussi clairs et précis que le point 1. Il fit quelques autres suggestions:

i) Informations sur des questions juridiques et parlementaires;

ii) les travaux quotidiens des parlements démocratiques et indépendants;

iii) les relations entre les parlements et les gouvernements;

iv) le rôle et les fonctions des parlements dans la Communauté européenne et l'Union européenne; et

v) la façon dont collaborent actuellement les parlements et les domaines où se situe une telle collaboration.

La liste du point 4 de l'ordre du jour qui sera discuté le samedi 29 mai contient également des sujets qui conviennent à des conférences comme celle-ci.

M. Rasmussen pensait que des discussions pratiques et des échanges d'informations sur ces points serait à l'avantage de tout un chacun.

Mme Boothroyd (Chambre des Communes, Royaume-Uni) était d'accord avec les commentaires contenus dans le document de M. Rasmussen, mais pas nécessairement avec son intervention orale.

Elle traça les grandes lignes des compétences du "Speaker" du parlement britannique afin d'expliquer les raisons pour lesquelles la conférence ne devrait pas essayer d'arriver à des conclusions sur des questions politiques.

Le "Speaker"de la Chambre des Communes est à un poste d'impartialité politique totale; il abandonne toute affiliation politique, se retire de son parti et s'engage à ne plus adhérer à aucun parti à l'avenir. Le "Speaker" ne participe jamais aux débats et n'a pas la possibilité, qui existe au Danemark, de descendre du perchoir.

Le "speaker" prend des décisions sur les questions de procédure et de discipline ainsi que sur l'administration et le personnel de la Chambre. Un certain nombre des présidents présents à la conférence travaillent selon les mêmes règles. La Conférence des présidents devrait donc se concentrer sur les dossiers où ils ont le loisir d'agir et de s'exprimer librement.

Lorsque le Traité de Maastricht sera ratifié, les présidents devront être encore plus conscients de ce qui se fait dans les autres parlements, plus particulièrement au niveau de l'examen parlementaire des affaires intérieures, de la justice et dans le domaine de la Politique étrangère et de la Sécurité communes.

Des discussions d'ordre pratique devraient être possibles, sur des questions comme l'élargissement de la CE, par exemple. Il y a d'autres réunions qui conviennent mieux à des dossiers plus politiques: les discussions bilatérales des commissions ou d'éventuelles réunions des commissions des affaires étrangères des parlements nationaux.

Le "Speaker" de la Chambre des Communes et le Lord Chancelier souhaitent ardemment que la prochaine conférence qui doit se tenir à Londres en 1995, se concentre sur des questions pratiques, y compris la façon dont les parlements ont relevé le défi de Maastricht.

Concernant la fréquence des conférences, Mme Boothroyd pensait que la pratique de réunions régulières, tous les deux ans, en alternance avec les conférences des présidents des parlements du Conseil de l'Europe, devrait être maintenue.

Le président de la conférence (M. Sean Treacy TD, Ceann Comhairle) intervint pour rappeler à la conférence qu'il était 5 heures et que l'heure était venue de décider des sujets de discussion à inclure sous le point 4, (voir à l'annexe 1 la liste de ces sujets diffusée à la réunion). Les participants se décidèrent pour (i) l'élargissement et (ii) les politiques en matière d'immigration.

M. Tsaldaris (Chambre des représentants, Grèce) regrettait que ses opinions diffèrent totalement de celles de sa collègue du Royaume-Uni. Il souhaiterait que la conférence soit un organe politique. Elle devrait se réunir tous les six mois, à la fin de chaque présidence, suivie de celle de la COSAC. Les décisions sur les questions à discuter seraient prises par les commissions des affaires communautaires de chaque parlement qui tiendraient compte des points de vue nationaux. Chaque président pourrait soumettre des propositions préparées de concert avec son parlement. Ainsi, à la conférence, les présidents seraient davantage en mesure de prendre des décisions. [M. Tsaldaris soumit à la conférence le document qui accompagnait son intervention et qui se trouve à l'annexe 3.]

Le sénateur Sean Fallon (Cathaoirleach du Seanad Eireann) s'associait à ceux qui souhaitaient mettre ce point à l'ordre du jour. Il rappela que le Ceann Comhairle n'avait pu assister à une réunion en 1991 à cause du caractère politique de l'ordre du jour. Le président du sénat irlandais s'était vu obligé de s'absenter également. M. Fallon ajouta que, tout en ne pouvant se considérer comme le porte-parole du sénat, il pouvait dire que l'Irlande avait toujours soutenu la Conférence des présidents dès sa première participation en 1975.

Traditionnellement la conférence avait toujours fonctionné par consensus; si l'on s'écartait de ce principe, plusieurs présidents se trouveraient exclus, ne pouvant prendre de décisions sur la base d'un vote majoritaire. L'Irlande s'associait à l'opinion du président danois sur le principe du consensus. La conférence avait très bien fonctionné sur ce mode puisqu'il ne s'agissait pas d'un organe officiel de prise de décision. Il faudrait réfléchir à la diversité des rôles des présidents et envisager les moyens d'assurer la viabilité de la conférence qui est une élément positif de la coopération interparlementaire.

Le sénateur Fallon évoqua deux idées qui pourraient être utiles à cet égard: une voie règlementaire qui permette à certains présidents de se dissocier de certaines décisions prises et le maintien de la procédure d'échanges de vues ouverts, tels ceux qui allaient se dérouler au point 4 de l'ordre du jour.

M. Tjeenk Willink (première Chambre des Etats généraux, Pays Bas) intervint pour dire que, concernant la conférence des présidents, les Pays Bas suivaient la même ligne que le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande. Les présidents des chambres parlementaires des Pays Bas pensaient qu'ils ne devaient adopter aucune attitude politique. La conférence s'était néanmoins engagée dans un échange d'informations très utile.

M. Tjeenk Willink insista ensuite sur une proposition qu'il avait faite, à savoir que pour assurer le suivi du rapport du groupe de travail, la Troïka devrait faire le bilan des diverses structures parlementaires et se pencher sur les possibilités de contrôle qui existaient dans ce contexte; la conférence pourrait ensuite mieux prendre conscience des obstacles lui barrant la route et des démarches à adopter pour les surmonter.

M. Deetman (deuxième Chambre des Etats généraux, Pays Bas) pensait qu'il y avait un aspect du document de M. Rasmussen qui méritait un commentaire supplémentaire: afin d'éviter à l'avenir le malentendu de la réunion de décembre 1991, il serait nécessaire de discuter à l'avance des thèmes de chaque conférence. D'autre part, M. Deetman souhaitait rappeler la responsabilité des présidents vis-à-vis de l'Europe de l'Est où ils se doivent de favoriser l'épanouissement de la démocratie. En évoquant la

prochaine conférence de juin 1994 aux Pays Bas, il demanda à ses collègues de ne pas oublier ce devoir.

M. Rasmussen conclut la discussion en déclarant que lorsqu'un grand nombre de présidents ne sont pas en mesure de participer à un débat politique, ce thème devrait être enlevé de l'ordre du jour.

Les présidents peuvent décider de s'informer les uns les autres sur des questions politiques; c'est à chacun d'entre eux de décider s'il leur est possible de donner ces renseignements et de participer à la discussion.

M. Rasmussen avait le sentiment qu'un consensus existait pour que figurent à l'ordre du jour des points "pratiques". Il n'essaierait pas de suggérer la fréquence des réunions puisque cela dépendrait justement des points de l'ordre du jour. Il pensait que les secrétaires généraux devraient se réunir en avance de chaque conférence afin d'arriver à un accord - préférablement par consensus - sur un ordre du jour qui permette à tous les présidents de participer aux débats de la conférence.

Il ajouta que si, comme son collègue grec le suggérait, la conférence se transformait en une tribune politique se réunissant fréquemment, lui-même ne serait plus en mesure d'y assister comme d'ailleurs sans doute plusieurs de leurs collègues.

Sur la proposition du président de la conférence, M. Sean Treacy TD, Ceann Comhairle, la conférence décida de renvoyer la question aux secrétaires généraux qui en feraient rapport à la prochaine conférence.

SECTION 7

POINT 4 DE L'ORDRE DU JOUR

ECHANGES DE VUES SUR DES QUESTIONS D'INTERET COMMUN A TITRE D'INFORMATION

LE POINT 4 DE L'ORDRE DU JOUR

ECHANGES DE VUES SUR DES QUESTIONS D'INTERET COMMUN A TITRE D'INFORMATION

Le samedi 29 mai 1993 à 09.30 heures

Le président de séance *(le sénateur Sean Fallon, Cathaoirleach)* **introduisit le point 4.**

Les thèmes de discussion adoptés sont:

(1) L'élargissement de la Communauté;

(2) les politiques communautaires en matière d'immigration.

Il fut convenu que le point 1 serait discuté jusqu'à 10.45 heures et le point 2, de 11.15 heures à 12.15 heures.

M. Tsaldaris (Chambre des représentants, Grèce), demanda quand seraient traités les autres thèmes proposés pour le point 4.

Le président lui répondit que ces questions seraient discutées aux réunions futures de la conférence.

Le point 1: l'élargissement de la CE.

Lord Mackay (Chambre des Lords, Royaume-Uni), ouvrit la discussion en disant que la Chambre des Lords avait publié en juin 1992 un rapport très important sur l'élargissement de la CE. Il concluait que les avantages de l'élargissement étaient indéniables pour l'Europe et l'ensemble de la Communauté. Lord Mackay résuma ensuite les arguments du rapport: -

- que l'élargissement était favorable aux intérêts des 12 membres actuels de la CE, en particulier à ceux du Royaume-Uni;

- que l'inclusion des pays de l'AELE et la constitution du nouveau pilier de la sécurité et de la politique étrangère communes donneraient à la Communauté une nouvelle vigueur économique et une plus grande influence dans le monde;

- qu'une Communauté déployée au nord et à l'est serait mieux en mesure de confronter les défis de l'avenir, qu'ils soient de nature économique ou autre;

- que la question à poser n'était plus celle de l'élargissement mais plutôt celle de savoir comment adapter le plus rapidement possible les institutions et les procédures communautaires;

- que les nouveaux membres de l'AELE pouvaient être accueillis avant même d'avoir apporté de changements aux niveaux des structures ou des institutions. Quelques tensions subsisteraient mais essentiellement sur le plan des procédures. De nouvelles adhésions, réelles ou potentielles, posent toujours des problèmes dont la solution demande du temps.

- qu'une réflexion se fasse au niveau des dispositions concernant les accords commerciaux et de coopération et que des décisions soient prises;

- qu'aucun pays ne soit encouragé à croire que son adhésion à la Communauté soit possible avant qu'il ne soit prêt à jouer un rôle à part entière dans la structure économique et politique de la Communauté; agir autrement pouvait infliger à ce pays comme à la Communauté des charges inacceptable;

- que la révision des règlements et des structures communautaires devant avoir lieu en 1996 tienne compte du long terme et regarde vers l'horizon de la deuxième ou de la troisième décennie du 21ème siècle, lorsque la Communauté réunirait peut-être 25 membres. Ce processus de réflexion ne devrait donc pas être trop hâtif et les décisions devraient attendre que toutes ces questions aient fait l'objet de débats publics dans chaque Etat membre.

Les questions soulevées dans le rapport britannique étaient des questions de politique et de principe; elles avaient été très utilement débattues à la Chambre des Lords en 1992.

M. Napolitano (Chambre des députés, Italie) dit que, tandis que les deux chambres du parlement italien étaient en faveur de l'élargissement, elles pensaient qu'il serait difficile de réaliser l'élargissement et l'approfondissent de la CE simultanément. Les progrès accomplis dans le cadre de l'accord d'association était minces. Les négociations avaient commencé et, en l'absence de difficultés majeures, il faudrait rapidement arriver à une solution; la vraie question qu'il s'agissait de résoudre était bien celle du déficit démocratique.

M. Napolitano évoqua ensuite les changements à apporter à la Commission afin que les pays candidats soient représentés. Il demanda si la Communauté, y compris la Commission, allaient s'agrandir pour faire place aux nouveaux membres; à cet égard, il rappela à la conférence que l'importance de la responsabilité et du contrôle démocratique impliquait que les structures de ces institutions doivent être réexaminées en profondeur.

Même si ce n'était pas pour le court terme, les Etats membres actuels devaient se préparer à l'adhésion des pays de l'Europe de l'Est. Le document sur l'Espace politique européen avait récemment été adopté permettant d'enclencher le dialogue politique. Ce document constituait donc à la fois un engagement et un instrument.

Le Traité de Maastricht aurait sans doute besoin d'être revisé, particulièrement par rapport à la Suisse et à l'Autriche.

M. Klepsch (Parlement européen) fit remarquer que l'élargissement dépendait du Traité de l'Espace économique européen qui n'avait pas encore été ratifié par tous les Etats membres. La deuxième lecture du Traité avait commencé au Parlement européen; il était important qu'il soit ratifié parce qu'il constituait:

a) le premier pas vers l'élargissement de la CE; et

b) un instrument de plus amples négotiations.

M. Klepsch ajouta que la Commission n'avait pas encore donné son avis sur la question de Malte. Il s'attendait à ce que ce sujet soit considéré à Copenhague pendant la présidence danoise.

En ce qui concernait Chypre et la Turquie, il semblerait que l'avis de la Commission soit négatif. La série actuelle de négociations était orientée vers les pays de l'Europe de l'Est et les Etats Baltes. D'autres pays, tels la Bulgarie et la Slovénie, avaient aussi exprimé le souhait de se joindre à la CE. Il était donc d'importance primordiale de se préparer à l'avance de ces candidatures officielles. M. Klepsch se demandait si la structure de la Commission convenait à la période post-Maastricht. Le sommet d'Edimbourg avait traité de la composition du Parlement et des questions apparentées, comme par exemple de la structure des commissions.

L'accord d'Edimbourg devait être ratifié de bonne heure afin de permettre aux élections directes de se dérouler en Europe. Il s'agissait encore de décider de la pondération des sièges dans le cadre de la nouvelle structure de l'Assemblée européenne. Cela demandait un accord officiel avec les parlements nationaux et celui-ci n'était pas encore intervenu.

En ce qui concerne la structure de la Commission des Communautés européennes aucune décision n'avait été prise à Edimbourg. La nouvelle Commission devait être nommée avant 1995, sa future structure arrêtée et il ne restait plus beaucoup de temps pour mettre au point des propositions. Il ajouta que la réforme du Conseil devait être associée à celle des commissions du Parlement européen et que celle-ci devait être terminée avant 1995.

Sur le chapitre de l'immigration, M. Klepsch dit qu'une commission du Parlement européen avait rédigé un document sur une action conjointe mais que, jusqu'à l'heure, aucune position commune ne se précisait. Les réfugiés de l'ancienne Yougoslavie viendrait exacerber les problèmes existant et la CE n'était pas prête à recevoir de grands flux d'immigrants. M. Klepsch souligna qu'à la lumière de l'histoire européenne récente, tous les efforts possibles devaient être faits pour lutter contre la xénophobie. A son avis, la question de l'immigration était associée à l'élargissement et

la CE se devait d'aider les pays en difficulté à se développer afin d'endiguer ces flux.

M. Klepsch évoqua la lettre qu'il avait adressée aux présidents au sujet d'une visite à Auschwitz dans le but de rendre un témoignage de solidarité et faire un geste symbolique contre la xénophobie. Les présidents pouvaient prendre leur décision à titre personnel.

Mme Sussmuth (Bundestag, Allemagne) présenta la position du gouvernement allemand concernant la ratification du Traité de Maastricht. L'approfondissement de la Communauté devrait être considéré comme un problème global qu'il s'agissait de traiter collectivement. Le renforcement des structures de la Communauté avait une importance capitale et demandait une démocratisation encore plus grande. Il restait à savoir si les parlements nationaux devaient transmettre certains de leurs droits et de leurs compétences au Parlement européen. Elle suggéra aussi que l'OTAN donne aux pays concernés le statut d'observateur à ses réunions. Il s'agissait bien de l'approfondissement de la Communauté autant que de son élargissement.

La discussion se termina à 10.15 heures.

Le point 2: l'immigration

M. Spadolini (le Sénat, Italie) soutint la proposition de M. Klepsch concernant la visite à Auschwitz; ce pélerinage exprimerait la solidarité contre les menaces croissantes de racisme en Europe et le soutien au peuple polonais dans le contexte de l'immigration. La CE devait être une Communauté basée sur les principes de paix et de liberté, favorisant le développement et l'épanouissement d'autres états.

Il ne fallait pas non plus oublier les immigrants de l'Europe de l'Est; ils pouvaient venir en grand nombre de l'ancienne Union soviétique.

M. Spadolini ajouta qu'il fallait considérer les relations entre la Communauté et le reste du monde. Dans ce contexte, il s'agissait d'aider les pays en voie de développement tout en empêchant l'immigration clandestine. Il ne fallait pas oublier que le fait de définir des

limites aux frontières intérieures de la CE créait des problèmes de sécurité par rapport à l'immigration clandestine.

M. Tsaldaris rappela que la CE n'était pas une construction théorique mais une union de différents pays. Il pensait que le moment viendrait où la CE aurait besoin d'une politique de défense commune. Dans ce contexte, les frontières communautaires devraient logiquement être garanties par tous les Etats membres. Le problème des réfugiés ne pouvait d'ailleurs être résolu que dans ce cadre élargi.

La CE devait continuer à donner son appui à ceux qui sont obligés de quitter leurs pays pour des raisons politiques. Elle devait cependant se protéger lorsque cela s'avérait nécessaire; des réfugiés économiques par exemple ne pouvaient être acceptés que pour des raisons tout à fait légitimes; certaines catégories de réfugiés pourraient peut-être avoir des permis de séjour temporaires pour des formations professionnelles spécifiques notamment, mais ne devraient en aucun cas avoir de visa permanent.

Mme Sussmuth esquissa les causes des problèmes récents en Allemagne et dit qu'ils étaient en partie associés au nombre des immigrants. Le gouvernement pensait qu'il devait restreindre le flot des réfugiés tout en maintenant le droit fondamental à l'asile politique. Tous ceux qui venaient de pays où ils n'étaient pas en danger devaient être renvoyés chez eux ou passer par les procédures d'accès normales. C'était les réfugiés économiques qui constituaient l'essentiel de la difficulté et la CE ne pouvait lutter contre cette immigration qu'en s'attaquant à la racine du problème. Ce n'était donc pas à l'Allemagne seule, mais à tous les Etats membres qu'il incombait de gérer la situation; c'était bien un problème européen et ce fardeau devait être partagé également.

Mme Sussmuth insista sur la nécessité de trouver l'équilibre par rapport à la politique d'immigration. Cela demanderait des négotiations et beaucoup de coopération pour décider du nombre de réfugiés que chaque Etat membre serait disposé à accueillir.

Tout en étant en faveur du principe de la visite à Auschwitz, Mme Sussmuth se demandait si ce ne serait peut-être pas préférable de faire un geste plus pratique.

M. Seeuws (Sénat, Belgique) déclara que pour éviter des problèmes dans une société démocratique, la législation en matière d'immigration devait être très claire; il pensait aussi que les réfugiés devraient avoir le droit de rester dans le pays de leur choix, et que le nombre de ceux qui étaient accueillis augmente. Il ajouta que la politique communautaire reposait sur les piliers du Traité de Maastricht. Il rappela aussi que, lorsque ceux qui cherchaient asile prenaient conscience du peu de chances qu'ils avaient de l'obtenir, ils se réfugiaient dans la clandestinité où ils étaient exploités au niveau des salaires etc. En attendant, le flux de réfugiés augmentait rapidement comme par exemple en Belgique dont le bilan était le suivant: 1980 - 8,000 par an,

1992 - 18,000 par an.

Ces chiffres avaient des effets pervers sur les budgets, en particulier sur la demande en matière de protection sociale. Pour terminer, M. Seeuws dit que l'immigration était un problème européen et international et qu'il était nécessaire de définir une politique européenne.

M. Deetman (deuxième Chambre des Etats généraux, Pays Bas) convint que la CE devait trouver une solution commune au problème du droit d'asile; le nombre de personnes quittant leurs pays avait augmenté et augmenterait au cours des dix prochaines années, que ces réfugiés adoptent la légalité ou la clandestinité. La CE devait donc mettre au point sa politique économique en collaboration avec les pays d'origine des réfugiés car, autrement, l'ampleur du problème le rendrait pratiquement ingérable et son coût absorberait une part énorme des budgets communautaires.

M. Klepsch dit que si la Communauté prévoyait les budgets nécessaires, il pourrait être possible de canaliser les flux d'immigration vers d'autres parties du monde. L'Argentine et la Colombie, par exemple, seraient prêtes à accueillir des immigrants mais demanderaient une certaine aide financière en échange.

M. Rasmussen (Folketing, Danemark) exprima des réserves sur la visite à Auschwitz proposée par M. Klepsch. Au Folketing on s'était interrogé sur la façon dont ce geste pourrait être interprété puisque le racisme n'était pas le fait des seuls 12 Etats membres, mais bien un problème mondial. Concernant l'immigration, M. Rasmussen évoqua les changements récents

apportés en Allemagne au droit d'asile; la nouvelle législation était beaucoup trop lourde pour elle et impliquait, qu'en fin de compte, les problèmes confrontant les autres Etats membres en seraient aggravés. Plus que jamais il fallait arriver au consensus et à l'union afin de pouvoir coordonner tous les travaux dans ce domaine. Un grand nombre de ces immigrants étant des réfugiés économiques, l'action proposée ne pouvait que légèrement entraver la marée, sans pour autant résoudre le problème. Il était évident que les programmes d'aide étaient insuffisants et que la Communauté devait rechercher une solution à long terme dans le contexte des échanges commerciaux qui pourraient favoriser le développement de ces pays.

Lord Mackay esquissa les mesures prises actuellement au Royaume-Uni dans le cadre de leurs obligations internationales afin de faciliter les procédures d'octroi du droit d'asile. Pour qu'il soit équitable, ce processus demandait du temps et beaucoup de reflexion. Le Royaume-Uni observait avec intérêt les travaux du Bundestag sur l'immigration. Quant à la proposition de visiter Auschwitz, Lord Mackay dit que, tout en comprenant les motifs qui animaient ce projet, il partageait l'opinion de certains de ses collègues et craignait qu'elle ne soit mal interprétée. Il pensait que cette visite n'était pas du ressort de présidents de parlements et ajouta que le président de la Chambre des Communes, Mme Boothroyd, avait répondu à M. Klepsch dans ce sens. Par conséquent, tout en s'associant à l'objet de la visite, il pensait que cette formule n'était pas appropriée.

Conclusion

M. Rasmussen, au nom de tous les présidents, remercia le Ceann Comhairle et le Cathaoirleach qui avaient été les hôtes d'une conférence très réussie. Il remercia également le personnel du bureau du parlement irlandais et les interprètes.

M. Nothomb esquissa les propositions de la présidence belge. La réunion de la COSAC aurait lieu à Bruxelles en novembre 1993.

Il serait nécessaire de la préparer longtemps à l'avance afin de favoriser des discussions préalables. Par exemple, avant le 20 juillet, les parlements nationaux recevraient un questionnaire, à renvoyer avant le 20 septembre, sur les thèmes de discussion. Pour finir une déclaration serait publiée qui tiendrait compte de tous les avis.

Il proposa que les présidents des commissions se réunissent à Bruxelles pour discuter des grandes lignes de l'ordre du jour de la COSAC de novembre.

Entre temps il serait utile que la pratique d'échanges d'informations entre les parlements de la CE continue à se développer.

Lord Mackay offrit aussi ses félicitations et ses remerciements aux hôtes de la conférence et à leurs collaborateurs. Il ajouta que le Royaume-Uni se réjouissait d'organiser la prochaine conférence de présidents.

M. Sean Treacy TD, Ceann Comhairle conclut la conférence en remerciant tous les participants, ses collaborateurs de Leinster House et les interprètes.

La conférence se termina à midi.

ANNEXES

ANNEXE 1

POINT 4 DE L'ORDRE DU JOUR:

ECHANGES DE VUES SUR DES QUESTIONS D'INTERET COMMUN A TITRE D'INFORMATION

A. THEMES REÇUS À TEMPS POUR ETRE INCLUS DANS L'ORDRE DU JOUR.

1. Elargissement de la Communauté.

2. La mise en oeuvre du Traité de l'Union européenne.

3. La contribution des parlements en matière des politiques d'immigration de la Communauté européenne.

4. L'harmonisation des règlements intérieurs des parlements ainsi que des textes constitutionnels des Etats membres de la Communauté européenne concernant le processus d'intégration du droit communautaire.

5. La contribution des parlements à la mise en place de politiques de sécurité et de défense communes.

B. AUTRES THEMES SUGGERES

1. L'application du principe de subsidiarité. (Bundesrat, le 13 mai 1993)

2. Les perspectives de développement futur de l'Union européenne. (Bundesrat, le 13 mai 1993)

3. i) La visite à Auschwitz et

ii) L'élargissement du Parlement européen. (demandés par le Président Klepsch, le Parlement européen, le 13 mai 1993)

ANNEXE 2

Chambre des Représentants
Belgique

CONFERENCE DES PARLEMENTS DE LA C.E. - POSITION DES DIVERSES ASSEMBLEES

PAYS + P.E.	Exceptionnelles (E) ou institutionnalisées (I)	Thèmes	Initiative	Lieu	Composition	Regroupement des participants	Résolution Déclaration finale	Réserves Remarques
Allemagne	E	doivent servir l'unification européenne			au niveau des Présidents d'assemblée			. opinion négative de la Commission des Affaires européennes
Belgique (Ch + Sénat)	E (cfr. Décl. Rome)		Troïka + P.E.		1/3 P.E. 2/3 P.N.	selon P.N.	en principe non	
Danemark	E	en vue des Conférences intergouvernementales				selon P.N.		bien préparées au niveau forme contenu et procédures.
France Assemblée nationale	E	financement de la C.E.				selon P.N.		la législature parlementaire précédente était favorable à la création d'une Chambre de subsidiarité
Sénat	E					selon P.N.	en principe non	
Grèce	E	sujets d'intérêt commun. Grands évènements		fixe (Bruxelles, Strasbourg ou Luxembourg)		selon P.N.		le Parlement grec est favorable à la création d'un Sénat européen
Italie	E (cfr. Décl. Rome)	sujets d'intérêt commun						chaque année dans l'attente que le P.E. ait plus de pouvoirs
Luxembourg	E							avec des procédures bien définies
Pays-Bas	opposé							
Parlement européen	E (cfr. Décl. Rome) + Résol. 14/10/92							

PAYS + P.E.	Exceptionnelles (E) ou institution-nalisées (I)	Thèmes	Initiative	Lieu	Composition	Regroupement des participants	Résolution Déclaration finale	Réserves Remarques
Royaume-Uni Parlement Leader of the House	E I		Présidence et consultation P.E.	Bruxelles	1/3 P.E. 2/3 P.N.	P.N.	tenant compte des rapports Conseil/Commis-sion.	avec des procédures bien définies
Déclaration finale point 13 de la Conférence de Rome - 30/11/1990	E	à l'occasion d'évènements majeurs de la Communauté notamment conf. intergouvernemen-tales	autoconvocation					
Traité de Maastricht Déclaration	E (en tant que de besoin)	grandes orientations de l'Union européenne						
Irlande, Espagne, Portugal	pas de position exprimée.							

Traité de Maastricht
Déclaration relative à la Conférence des Parlements

La Conférence invite le Parlement européen et les parlements nationaux à se réunir en tant que de besoin en formation de conférence des parlements (ou Assises).
La Conférence des parlements est consultée sur les grandes orientations de l'Union européenne, sans préjudice des compétences du Parlement européen et des droits des parlements nationaux. Le président du Conseil européen et le président de la Commission font rapport à chaque session de la conférence des parlements sur l'état de l'Union.

Conférence de Rome
La Conférence des parlements de la Communauté européenne réunie à Rome est favorable à une coopération renforcée entre les Parlements nationaux et le Parlement européen grâce à des réunions régulières des commissions spécialisées, à des échanges d'informations et à l'organisation de Conférences des Parlements de la Communauté européenne, lorsque la discussion des orientations essentielles de la Communauté le justifie, notamment à l'occasion des Conférences intergouvernementales.

PRI/DL/ac
26.05.93

ANNEXE 3

DOCUMENT PRESENTE PAR M. ATHANASSIOS TSALDARIS, PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS, GRECE.

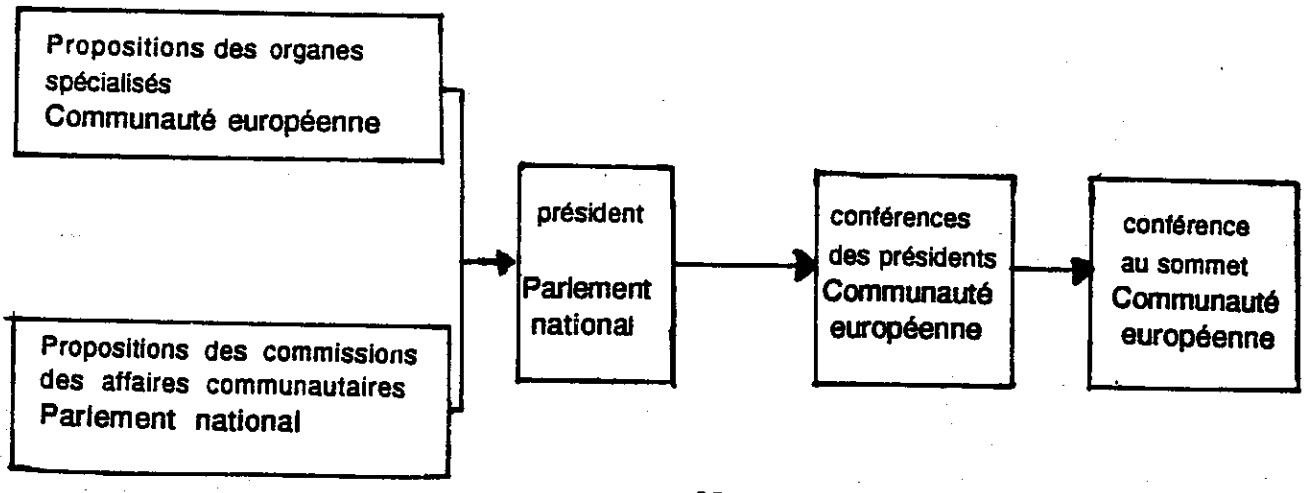
LA CONFERENCE DES PRESIDENTS

Le rôle de la conférence des présidents doit être valorisée. A cette fin, la conférence des présidents doit être convoquée tous les six mois, juste avant l'expiration de chaque présidence nationale de la CE.

L'ordre du jour de la conférence des présidents doit être formulé selon les propositions soumises par:

a) les organes spécialisés des Communautés européennes (la COSAC, par exemple). Ceux-ci communiqueront les résultats de leurs travaux à tous les présidents des parlements nationaux;

b) la commission spécialisée des affaires européennes de chaque parlement national. Les présidents des parlements demanderont à ces commissions de soumettre des propositions sur les questions figurant à l'ordre du jour du Conseil européen.

Basées sur ces données, chaque président pourra présenter aux conférences des présidents des propositions qui correspondent aux prises de position de son parlement.

A son tour, la conférence des présidents sera en mesure de soumettre au Conseil européen des propositions réfléchies qui pourraient bien influer sur le développement des affaires européennes.