



**VI^e RENCONTRE DE L'ASSOCIATION DES SENATS D'EUROPE
VARSOVIE, 24 – 25 MAI 2004**

Réponse au questionnaire

1) Les bases juridiques (constitutionnelles, légales, réglementaires) du rôle joué par le Sénat dans les domaines afférents à l'Union européenne. Les compétences et les bases juridiques de la mise en place de la commission chargée de l'Union européenne.

a) Base constitutionnelle

L'article 88-4 de la Constitution a été introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, et modifié par la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999. Il prévoit que le Gouvernement soumet obligatoirement à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Chacune des deux Assemblées peut voter des résolutions sur les textes qui lui sont ainsi soumis.

En outre, le Gouvernement peut soumettre aux Assemblées « *les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tous documents émanant d'une institution de l'Union européenne* ». Il s'agit des textes européens qui, bien que ne comportant pas de dispositions de nature législative, peuvent être jugés par leur contenu comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. Chacune des deux Assemblées peut également voter des résolutions sur ces textes.

b) Base législative

Aussi longtemps que le Parlement européen a été élu au suffrage indirect par les parlements nationaux, ceux-ci étaient, par ce biais, institutionnellement associés à la construction européenne. La disparition de ce lien a conduit le Parlement français par la loi du 6 juillet 1979, à mettre en place, dans chaque Assemblée, une structure parlementaire spécifique – dénommée « *délégation parlementaire pour les Communautés européennes* » – chargée du suivi des questions européennes, sans préjudice des compétences des commissions permanentes.

L'important développement de l'activité législative des Communautés européennes, à la suite de la signature de l'« Acte unique européen », a conduit le Parlement à décider un renforcement du rôle des délégations par la loi du 10 mai 1990. Le nombre de leurs membres et leur mode de fonctionnement s'est rapproché de celui d'une commission permanente.

La loi du 10 juin 1994, tirant les conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht au 1er novembre 1993, a modifié la dénomination des délégations – qui sont devenues les délégations « pour l'Union européenne » de l'Assemblée nationale et du Sénat – et précisé que leur compétence s'étendait à l'ensemble des activités de l'Union européenne, y compris la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI).

c) Base réglementaire

L'article 73 bis du règlement du Sénat charge la délégation pour l'Union européenne d'examiner systématiquement l'ensemble des textes soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution. La délégation s'efforce alors d'effectuer un « tri » parmi ces textes nombreux (environ 200 par an) mais d'inégale importance. Après examen de ces textes, elle peut :

– soit déposer une proposition de résolution sur laquelle le Sénat pourra se prononcer ;

– soit adopter des conclusions qui sont directement transmises au Gouvernement ;

– soit décider de ne pas intervenir sur le texte en cause.

2) La répartition des compétences relatives aux questions de l'Union européenne entre le chambre des députés et le Sénat. Les motifs de la répartition des compétences des chambres.

Les compétences des deux Assemblées en matière européenne sont identiques.

3) Les relations entre le Sénat et le Gouvernement portant sur les questions de l'Union européenne. Le Sénat exerce-t-il le suivi et le contrôle face au Gouvernement, en sa qualité de législateur communautaire ? Peut-il influencer sur le choix de candidats désignés par le Gouvernement pour les postes dans les institutions de l'Union européenne ? De quelle manière participe-t-il dans le processus de transposition du droit communautaire dans le droit national ?

A/ Le contrôle du Gouvernement

a) Le Sénat contrôle le Gouvernement en sa qualité de législateur communautaire dans les conditions fixées par l'article 88-4 de la Constitution (voir

supra). Cet article permet au Sénat de prendre position sur les projets législatifs européens qu'il juge importants.

b) La délégation pour l'Union européenne ainsi que les commissions permanentes concernées peuvent procéder à l'audition des ministres intéressés ainsi que des représentants des institutions communautaires.

En particulier, la délégation pour l'Union européenne entend régulièrement le ministre chargé des Affaires européennes. Elle procède également à l'audition d'autres personnalités ayant une compétence particulière en matière européenne, ainsi qu'à des échanges de vues avec des représentants des Parlements des autres États membres de l'Union européenne. Elle publie des "*Actualités de la délégation pour l'Union européenne*" qui présentent l'ensemble de ses travaux, ainsi que des rapports d'information dont elle détermine elle-même les sujets. Tous ces documents sont en outre accessibles sur la page Europe du site Internet du Sénat (<http://www.senat.fr/europe>).

c) Depuis 1990, le Sénat s'est doté d'une procédure de débat et d'information propre aux questions européennes : les questions orales avec débat portant sur des sujets européens. Cette procédure permet au Sénat de débattre avec le ministre compétent d'un problème européen précis. Dans le cadre d'une telle question orale, ont droit à la parole l'auteur de la question, un sénateur représentant la délégation pour l'Union européenne, un sénateur représentant la commission permanente compétente, le Gouvernement et un représentant de chaque groupe politique.

d) La loi de 1990 dispose qu'il appartient au Gouvernement d'assurer, dans chaque Assemblée, l'information de la délégation pour l'Union européenne par la communication de tout document. La délégation reçoit notamment tous les projets ou propositions de directives, de règlements et autres actes de l'Union dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Elle reçoit également les documents publiés par la Commission européenne aux fins de consultation ("livres verts", "livres blancs", communications...). En outre, le Gouvernement doit tenir la délégation informée des négociations en cours.

e) Pour permettre la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution, une décision du Gouvernement garantit depuis 1993, à l'Assemblée nationale et au Sénat, un délai d'un mois pour manifester une volonté de se prononcer sur un projet de texte européen. Lorsqu'une telle volonté s'est clairement manifestée, le Gouvernement doit, dans la mesure du possible, s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise à l'échelon communautaire jusqu'à ce que l'Assemblée nationale et/ou le Sénat se soient prononcés. Ce mécanisme, souvent dénommé "réserve d'examen parlementaire" par référence au modèle britannique de la "scrutiny reserve", donne aux deux assemblées un droit d'une grande importance pour l'exercice effectif du contrôle parlementaire.

La délégation du Sénat joue en pratique un très grand rôle dans l'application de ces règles :

– l'examen systématique des projets de textes de l'Union européenne auquel elle se livre a pour but de détecter ceux de ces projets qui paraissent appeler une intervention du Sénat ;

– dans les faits, même si le droit de déposer une proposition de résolution est ouvert à tous les sénateurs, la très grande majorité des propositions de résolution sont déposées par des membres de la délégation en fonction des travaux de celle-ci.

Dès lors, c'est en très grande partie sur les travaux de la délégation que se fonde le Gouvernement pour veiller à l'application, le cas échéant, de la réserve d'examen parlementaire. Il arrive cependant parfois que, pour certains textes, le Gouvernement souhaite ne pas avoir à retarder l'adoption par la Communauté bien que le délai d'un mois garanti aux deux Assemblées ne se soit pas écoulé. Il peut s'agir notamment :

– de textes de gestion dont l'application a un caractère d'urgence et qui ont été présentés tardivement par la Commission européenne ;

– de textes commerciaux intéressant des pays tiers, qui pourraient mal interpréter une demande de report de la décision de la part de la France.

Dans de tels cas, le Gouvernement demande aux délégations pour l'Union européenne si le gouvernement peut donner son accord à un texte communautaire avant que le délai normal d'examen d'un mois soit écoulé. Les délégations sont alors amenées – notamment dans la dernière période de chaque présidence du Conseil de l'Union européenne, période où traditionnellement les textes communautaires se bousculent – à se prononcer en urgence.

Afin de pouvoir faire face plus facilement à de telles situations, et de désencombrer son ordre du jour des propositions d'actes communautaires d'importance réduite, la délégation a adopté une procédure simplifiée pour l'examen des textes communautaires qui ne paraissent pas, en premier examen, appeler une intervention du Sénat. Dans le cadre de cette procédure, le président de la délégation saisit régulièrement par écrit les membres de la délégation des propositions d'actes communautaires qui ne lui paraissent pas, en première analyse, appeler une intervention du Sénat. Si, à l'expiration d'un délai déterminé, aucun membre de la délégation n'a demandé qu'un ou plusieurs des textes en cause ne soit examiné lors d'une réunion de la délégation, le président est habilité à considérer que la délégation a décidé de ne pas intervenir sur ces propositions. A l'inverse, tout texte figurant dans la procédure simplifiée et dont un membre au moins de la délégation a demandé l'examen est inscrit de droit à l'ordre du jour de la réunion de la délégation la plus proche.

Ce mode de fonctionnement permet à la délégation du Sénat de faire face aux situations d'urgence et de n'aborder lors des réunions de la délégation que les propositions d'actes communautaires jugées les plus importantes.

B/ Le choix des candidats

Le Sénat ne peut influencer sur le choix des candidats. La décision relève du président de la République et du Premier ministre.

C/ Transposition

La transposition des textes européens dans le droit national s'effectue selon la procédure législative ordinaire.

4) Le Sénat participe-t-il à la collaboration interparlementaire au sein de l'Union européenne ? Dans quelle mesure ?

Le Sénat participe à la collaboration interparlementaire européenne au même titre que l'Assemblée nationale.

5) Comment juge-t-on les dispositions actuelles qui assurent au Sénat la participation aux affaires propres à l'Union européenne ? Envisage-t-on de modifier ces dispositions et, éventuellement, dans quel sens ?

Les dispositions en vigueur paraissent globalement satisfaisantes. Toutefois, elles se situent à l'intérieur d'un système constitutionnel où le rôle du Gouvernement est prépondérant.

Une modification de certaines dispositions sera nécessaire si le projet de Constitution de l'Union est adopté. Des règles spécifiques seront indispensables pour mettre en œuvre avec efficacité le « test de subsidiarité » et pour permettre la saisine directe de la Cour de Justice par l'une ou l'autre assemblée du Parlement.