CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

IB

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 1er février 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des procès-verbaux des réunions du 19 octobre et 5 novembre 2009

2. Echange de vues sur la situation internationale

3. Dossiers européens

   - Echange de vues sur la mise en oeuvre des dispositions du Traité de Lisbonne qui visent les Parlements nationaux

   - Liste des documents communiqués par la Commission européenne entre le 16 et le 31 janvier 2010

   - Documents B qui sont dans la compétence de la commission

   COM (2009) 658 - Proposition de décision du Conseil visant à compléter le code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle entre Etats membres coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne
   Rapporteur : M. Marc Angel

   COM (2009) 703 - Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux Etats-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme
   Rapporteur : M. Ben Fayot

   COM (2009) 673 - Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Mise en oeuvre de l'article 290 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
   - Désignation d'un rapporteur

4. Visite de M. le Ministre de la Défense au Quartier général de la mission EU NAVFOR Atalanta

- Désignation de la délégation parlementaire

5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Felix Braz, Mme Lydie Err, M. Ben Fayot, M. Fernand Kartheiser, M. Mill Majerus (remplaçant M. Norbert Haupert), Mme Martine Mergen, M. Marcel Oberweis, Mme Lydie Polfer

M. Laurent Mosar, Président de la Chambre des Députés

M. Georges Bach, M. Charles Goerens, membres du Parlement européen

M. Claude Frieseisen, Secrétaire général de la Chambre des Députés

Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe de la Chambre des Députés

Excusé : M. Norbert Haupert

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la commission

*

1. Adoption des procès-verbaux des réunions du 19 octobre et 5 novembre 2009

Les procès-verbaux sont adoptés.

2. Echange de vues sur la situation internationale

La motion de M. Felix Braz sur la situation des droits de l'homme en Chine sera analysée en présence de M. le Ministre des Affaires étrangères en date du 23 février 2010. M. le Ministre informera le cas échéant aussi sur les discussions au Conseil Affaires générales.

3. Dossiers européens

Mise en œuvre des dispositions du Traité de Lisbonne

Introduction

La commission passe en revue les dispositions du Traité qui visent les Parlements nationaux ainsi que le courrier de M. José Manuel Barroso du 1er décembre 2009. A relever tout particulièrement la possibilité offerte aux Parlements nationaux de communiquer aussi des considérations politiques à la Commission européenne. De plus, le mois d'août n'est pas compris dans le calcul du délai des huit semaines réservé au contrôle de la subsidiarité, qui ne constitue par ailleurs pas un principe juridique, mais un principe politique.

La Conférence des Présidents étudiera les propositions de l'Administration parlementaire relatives à la procédure à mettre en place. Le dossier sera ensuite traité en séance publique.

Les Parlements nationaux ont dorénavant le droit de transmettre à la Commission européenne des avis motivés sur des projets d'acte législatif.

La Chambre des Députés adresse un avis motivé négatif aux institutions européennes si elle conclut à l'existence d'un problème de subsidiarité. Si un tiers des Parlements nationaux transmet un avis motivé négatif, la Commission européenne doit réexaminer le projet. Si elle décide de ne pas donner suite aux objections, les Parlements nationaux ont la possibilité d'introduire un recours devant la Cour de Justice. Ce contrôle vise uniquement la subsidiarité, mais non pas les avis politiques.

Tous les Parlements sont placés sur un pied d'égalité. Un Parlement monocaméral dispose de deux voix, alors qu'un Parlement bicaméral a une voix pour chacune des deux chambres. En d'autres mots, la Chambre des Députés dispose du double des voix du Bundestag allemand.

La mise en œuvre des dispositions concernant les Parlements nationaux est en cours de discussion.

Il est impératif de connaître la position des milieux concernés et en particulier celle des chambres professionnelles. Des entrevues ont d'ores et déjà eu lieu avec ces dernières pour organiser concrètement les travaux.

Les commissions sectorielles continuent d'examiner les projets d'actes législatifs, comme c'était le cas jusqu'à présent. Il est indispensable de communiquer les dossiers aux acteurs économiques. Comme le délai de huit semaines est très court, les chambres professionnelles ont été invitées à communiquer leur position endéans les quatre ou cinq semaines.

Le dossier peut en outre être analysé avec le Ministère et la Représentation permanente.

Le Président de la Chambre des Députés estime que les avis motivés devraient être adoptés en séance publique, car une décision d'une telle importance ne saurait être prise par une commission parlementaire. Il est évident qu'il appartient également à la Chambre des Députés réunie en séance plénière de décider l'éventuelle introduction d'un recours devant la Cour de Justice.

Un point étonnant est que d'après le Traité, le recours est introduit par le Gouvernement au nom du Parlement. Une telle procédure est inconnue au Luxembourg et il s'agit d'en référer au Gouvernement pour déterminer comment la procédure est appliquée en pratique. Il est toutefois clair que la décision appartient aux Parlements nationaux et que les Gouvernements n'ont pas à prendre position.

Les Parlements nationaux sont en train d'analyser une série de questions, dont celle de savoir si une minorité peut introduire un recours, à l'instar de l'Assemblée nationale française et du Bundestag allemand. Le Président de la Chambre des Députés aimerait connaître la position de la commission sur ce point.

Une autre question à discuter est celle des clauses passerelle - permettant à l'unanimité des membres du Conseil de passer dans certaines matières déterminées de l'unanimité à la majorité qualifiée - qui a été à l'origine des discussions en Allemagne.

Débat

<u>Compétence partagée</u>

La question de la subsidiarité vise uniquement les compétences partagées entre l'Union européenne et les Etats membres et non pas les matières qui sont dans la compétence exclusive de l'Union.

Coopération avec les chambres professionnelles

Les chambres professionnelles sont bien placées pour informer le Parlement des difficultés qui peuvent se présenter. Elles ont été priées de signaler d'emblée d'éventuels problèmes, avant d'émettre un avis écrit endéans les quatre ou cinq semaines. S'il est su qu'une chambre élaborera un avis, la commission compétente pourra l'attendre, voire fixer un entretien avec ces spécialistes.

La commission sectorielle concernée peut aussi se concerter avec les membres du Gouvernement concernés et avec les collaborateurs de la Représentation permanente pour régler certaines questions qui ont p. ex. été mal comprises. Si les interrogations sur le respect du principe de subsidiarité n'ont pas été dissipées, un avis doit être rédigé le plus rapidement possible. Cet exercice peut se faire ensemble avec les chambres professionnelles, l'objectif étant de confectionner un avis étoffé. Il est insuffisant d'argumenter que la proposition viole le principe de subsidiarité en raison de l'exiguïté du territoire luxembourgeois.

Un intervenant se demande si toutes les chambres professionnelles disposent des moyens nécessaires pour assurer le suivi des dossiers.

Coopération avec les députés européens et les Parlements nationaux

Il est tout aussi indispensable de se concerter avec les députés européens et avec les autres Parlements nationaux. Le représentant de la Chambre des Députés auprès des institutions européennes joue à cet effet un rôle important dans le contact avec les autres représentants.

Avis motivé

Plusieurs membres favorisent une adoption des avis motivés en séance publique, pour assurer la sécurité juridique et en garantir la publicité. Par ailleurs, un avis motivé n'est rédigé qu'au cas où un problème de subsidiarité se manifeste et doit être approuvé à la majorité des voix.

Recours

Un recours devant la Cour de Justice n'est introduit qu'après quelques années, une fois que toutes les procédures sont terminées et que l'acte en question a été publié au JO. Il faut se rendre par ailleurs à l'évidence que les recours resteront la grande exception.

Rôle du Gouvernement

L'exigence que le recours soit introduit par le Gouvernement au nom du Parlement s'explique par la volonté de limiter leur nombre. L'exécutif constitue d'ailleurs un simple messager. Le choix de l'avocat et le paiement des frais et honoraires relèvent du Parlement.

Recours à introduire par une minorité ?

La première question est de savoir au nom de qui le recours peut être introduit. S'il est introduit au nom de la Chambre des Députés, il doit être appuyé par la majorité des députés. S'il peut en revanche être introduit au nom d'un groupe, une autre solution est envisageable. Fait est que le Traité de Lisbonne réserve le droit d'introduire un recours aux Parlements en

tant que tels, et non pas aux groupes politiques ou à un nombre déterminé de parlementaires.

Au Bundestag allemand et à l'Assemblée nationale française, le recours d'une minorité est introduit au nom du Parlement.

La commission est divisée sur la question de savoir si une minorité peut introduire un recours. Plusieurs membres estiment que la Chambre des Députés devrait suivre les exemples allemand et français, d'autant plus que la majorité peut avoir changé après l'introduction de l'avis motivé. De surcroît, « minorité » n'est pas nécessairement synonyme d'« opposition ». D'autres membres sont au contraire d'avis qu'un recours ne peut être introduit que suite à une décision majoritaire.

Un membre pense que les sensibilités politiques devraient pouvoir participer aux discussions au sein de la Conférence des Présidents. Le Président de la Chambre des Députés donne à considérer que les modifications du règlement de la Chambre des Députés sont traitées par la Commission du Règlement, où toutes les sensibilités sont représentées, et ensuite en séance publique.

Un autre membre demande ce qui se passe si deux minorités différentes souhaitent introduire un recours devant la Cour de Justice. Or, comme il s'agit du recours d'un Parlement, il ne peut exister qu'un seul recours.

Coopération interparlementaire

La coopération interparlementaire est à renforcer pour assurer la majorité du tiers nécessaire pour les avis motivés. Ceci explique le développement d'IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) ainsi que les échanges de vues ayant lieu au niveau européen.

Effectifs de la Chambre des Députés

Un membre s'interroge si les effectifs de l'Administration parlementaire sont suffisants pour réagir rapidement. Le Secrétaire général répond qu'en cas de besoin la Chambre des Députés peut recourir à des experts externes. Le Secrétaire général du Parlement européen lui a indiqué lors d'une récente entrevue que ce dernier coopère avec une série d'experts externes en recourant à des contrats-cadres pour rédiger certains avis. Il serait utile de mettre en place une liste d'experts à travers l'Europe qui pourraient être à disposition du Parlement.

Un membre souligne que l'avis motivé doit être bien argumenté, ce qui exige que les commissions parlementaires soient également bien encadrées. Or, les secrétaires de commissions sont surchargés de travail et il leur est impossible d'assumer du travail supplémentaire. Il faudrait recruter un spécialiste de la subsidiarité qui prépare un argumentaire type. Les commissions sectorielles devraient être saisies uniquement de quelques problèmes de fond préparés par d'autres organes.

Un autre membre salue l'idée de recourir à des experts externes, car même le recrutement de plusieurs spécialistes ne permettrait pas de couvrir toutes les matières.

Respect du délai de huit semaines

Des difficultés peuvent se manifester lors des vacances scolaires. Le renvoi des dossiers est décidé par le Président de la Chambre des Députés quand la présente commission ne se réunit pas, car les commissions sectorielles doivent être saisies le plus rapidement possible.

Or, certaines commissions peuvent ne pas se réunir pendant plusieurs semaines et il peut être impossible de passer systématiquement par une séance publique.

Il est envisagé que la décision soit prise par la Conférence des Présidents si une séance publique ne peut être organisée dans le délai imparti. La décision d'introduire un avis motivé est importante et à prendre en principe au niveau d'une séance publique, quitte à ce que des exceptions soient possibles.

Les commissions sectorielles doivent impérativement suivre l'actualité européenne. Les actes législatifs sont publiés après une procédure plus ou moins longue. Il y a deux aspects : le suivi systématique des dossiers européens et le contrôle de la subsidiarité aboutissant éventuellement à un avis motivé. Le mieux est d'intervenir le plus tôt possible dans le processus législatif et de chercher des alliés, ce qui permettrait le cas échéant un partage du travail.

Un membre critique la saisine tardive des commissions et le tri insuffisant des documents de faible importance.

***

Le Président de la Chambre des Députés retient l'existence d'un consensus sur les avis motivés, qui sont à adopter à la majorité en séance publique (ou sinon, par exception, par la Conférence des Présidents). En revanche, il n'existe pas de consensus à propos des recours.

Un membre s'intéressant aux solutions préconisées par les autres Parlements, le Président de la Chambre des Députés répond que la plupart sont encore au niveau des discussions, mais qu'ils semblent accepter l'idée de donner des droits aux minorités.

Liste des nouveaux documents communiqués par la Commission européenne

La liste des documents communiqués entre le 16 et le 31 janvier 2010 est approuvée.

COM (2009) 658 (Frontex) et COM (2009) 703 (transfert de données)

Les documents européens sont analysés lors de la prochaine réunion.

COM (2009) 673 (mise en œuvre de l'article 290)

M. Ben Fayot est désigné comme rapporteur.

4. Visite de M. le Ministre de la Défense au Quartier général de la mission EU NAVFOR Atalanta

Une délégation parlementaire est autorisée d'accompagner M. le Ministre de la Défense lors de sa visite du Quartier général de la mission EUNAVFOR Atalanta en date du 10 février 2010. M. Marc Angel, M. Felix Braz et M. Xavier Bettel (ces deux derniers sous réserve des horaires) et éventuellement aussi M. Fernand Kartheiser, qui a pensé que la visite serait réservée aux groupes politiques, sont intéressés à y participer.

5. Divers

Aucun point n'est soulevé.

La secrétaire, Le Président,

Isabelle Barra

Ben Fayot