



N° 1892

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 novembre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION présentée par MM. Hervé MORIN et François BAYROU (n° 1862), *sur la proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument de soutien financier visant à **encourager le développement économique de la communauté chypriote turque** (E 2643),*

PAR M. HERVÉ de CHARETTE,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I – LA PROCEDURE DE L’ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION	7
A – LA TRANSMISSION DES TEXTES EMANANT DES INSTANCES COMMUNAUTAIRES	7
B – L’EXAMEN EN COMMISSION	8
C – LE PASSAGE EN SEANCE PUBLIQUE.....	8
D – LE SORT DU TEXTE EUROPEEN PENDANT L’EXAMEN PAR L’ASSEMBLEE NATIONALE ...	9
II – UNE PROPOSITION DE REGLEMENT COMMUNAUTAIRE PORTANT SUR L’AIDE FINANCIÈRE À LA PARTIE NORD DE CHYPRE	11
A – L’ECHEC DU PROCESSUS DE REUNIFICATION DE CHYPRE	11
B – LA NECESSITE DE SOUTENIR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE LA PARTIE NORD DE CHYPRE.....	12
III – UNE PROPOSITION DE RESOLUTION QUI NE PEUT ETRE ADOPTEE.....	17
A – UNE PROPOSITION DE RESOLUTION SANS AUCUN LIEN AVEC LE REGLEMENT COMMUNAUTAIRE EN CAUSE.....	17
B – LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES NE PEUT CAUTIONNER LA DENATURATION DE LA PROCEDURE DE L’ARTICLE 88-4	18
EXAMEN EN COMMISSION	211
ANNEXE 1 : Article 88-4 de la Constitution	29
ANNEXE 2 : Articles 151-1 A 151-4 du Règlement de l’Assemblée nationale	31

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes saisis aujourd'hui, en application de l'article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale, d'une proposition de résolution présentée par MM. Hervé Morin et François Bayrou qui porte – du moins formellement – sur la proposition de règlement du Conseil des ministres de l'Union européenne relatif à la création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque.

Vous noterez que la proposition de règlement communautaire qui retient l'attention de nos deux collègues paraît destinée en réalité à évoquer plus largement la candidature de la Turquie à l'entrée dans l'Union européenne et à obtenir un vote en séance publique sur cette question. Le texte de la proposition de résolution de MM. Morin et Bayrou est sans ambiguïté sur ce point.

Nous avons connu, il a quelques semaines, un débat au sein de notre assemblée pour savoir dans quelles conditions les parlementaires pouvaient être saisis ou se saisir du problème de l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union. Il s'agit là d'une question de fond à laquelle se sont ajoutées d'autres considérations tenant aux pouvoirs du Parlement en matière internationale ou européenne et aux conditions de déroulement devant notre assemblée de la procédure décrite à l'article 88-4 de la Constitution.

Nous vous proposerons de raisonner ici en trois temps. Un rappel de la procédure d'examen des propositions de résolution au titre de l'article 88-4 de la Constitution s'impose puisque bon nombre de discussions se sont focalisées autour de cette question et que la proposition dont nous avons à connaître aujourd'hui apparaît comme une forme particulière d'utilisation de cette procédure. Nous examinerons ensuite le projet de règlement communautaire mis en cause par la proposition de résolution. Nous verrons à cette occasion que ce texte est sans rapport avec le contenu de la proposition de résolution. Enfin, nous montrerons que cette proposition ne peut être que rejetée par notre Commission, qui ne peut cautionner une forme de dénaturation de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution.

I – LA PROCEDURE DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

A – La transmission des textes émanant des instances communautaires

Tel qu'introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, l'article 88-4 de notre Constitution disposait alors que le Gouvernement soumet au Parlement, « *dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative* ». Le texte de 1992 a reconnu également à l'Assemblée nationale et au Sénat la possibilité d'adopter des résolutions portant sur ces textes communautaires. Il s'agissait là d'une novation importante. On rompait ainsi avec la méfiance des constituants de 1958 à l'égard des pratiques des deux précédentes républiques qui voyaient se multiplier les résolutions apparaissant comme autant d'injonctions faites au Gouvernement par les assemblées parlementaires.

Le Traité d'Amsterdam a donné l'occasion de renforcer ce dispositif. Ainsi la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 a élargi le champ de l'article 88-4 de la Constitution dans deux directions : désormais, le Gouvernement doit également soumettre au Parlement les projets d'actes de l'Union européenne, c'est-à-dire ceux relatifs à la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et à la justice et aux affaires intérieures (J.A.I.) qui ne relèvent pas du domaine communautaire au sens strict du terme ; en outre, le Gouvernement a la faculté de soumettre au Parlement tout document émanant des instances de l'Union européenne, même s'il ne s'agit pas de propositions d'actes comportant des dispositions de nature législative. Il s'agit d'une simple faculté. Ainsi le Gouvernement n'était pas tenu de transmettre au Parlement la recommandation de la Commission européenne du 6 octobre dernier relative à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie.

Le texte de l'article 88-4 actuellement en vigueur est donc le suivant :

« Le Gouvernement soumet 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. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. »

« Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent ».

La Délégation pour l'Union européenne joue un rôle éminent dans l'examen des actes et documents transmis à l'Assemblée nationale au titre de

l'article 88-4 de la Constitution. Elle procède ainsi systématiquement à l'instruction des textes soumis par le Gouvernement à l'Assemblée en application de cet article. Il revient alors à la Délégation de transmettre aux commissions ses analyses, assorties ou non de conclusions, ou de déposer des rapports d'information. Les conclusions des rapports d'information peuvent prendre la forme d'une proposition de résolution déposée par le rapporteur de la Délégation.

Ce n'est pas cependant l'hypothèse dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. Car si la Délégation pour l'Union européenne peut déposer une proposition de résolution, une telle initiative appartient également à tout député. C'est le chemin qui a été suivi par MM. Morin et Bayrou.

B – L'examen en commission

Toute proposition de résolution, qu'elle émane d'un rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne ou d'un député, à titre individuel, est renvoyée à la commission permanente compétente qui, saisie au fond, doit statuer sur le sort à réserver à cette proposition. Les autres commissions peuvent également se saisir pour avis tout comme la Délégation lorsque ladite proposition n'est pas présentée par l'un de ses rapporteurs.

En application des dispositions de l'article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale et pour le cas d'une proposition présentée par un député à titre personnel, lorsque le président d'un groupe le demande, la commission dispose d'un mois à compter de la distribution de la proposition de résolution pour statuer sur ce texte et déposer son rapport. M. Hervé Morin, président du groupe UDF, a fait une telle demande le 14 octobre dernier.

Deux voies s'ouvrent alors à la commission. Elle peut adopter une proposition de résolution. A cet effet, elle peut reprendre le texte dont elle est saisie, l'amender et même en changer complètement le contenu. L'autre solution consiste à rejeter le texte de la résolution.

La question se pose ensuite du passage en séance publique de la proposition de résolution.

C – Le passage en séance publique

Le passage en séance publique n'est pas la voie la plus courante. Ainsi, si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'est présentée ou si la Conférence des Présidents ne décide pas une telle inscription, le texte adopté par la commission saisie au fond est considéré comme définitif.

En application de l'article 151-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, l'inscription est toutefois de droit à l'ordre du jour complémentaire, si un président de groupe le demande, que la commission adopte une proposition de résolution ou la rejette. Une telle demande doit être faite dans les huit jours qui suivent la distribution du rapport de la commission.

L'ordre du jour complémentaire se distingue de l'ordre du jour d'initiative parlementaire qui, lui, est prévu à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution. Conformément cette fois aux dispositions du premier alinéa de cet article 48, le Gouvernement fixe un ordre du jour prioritaire qui peut être complété sur proposition de la Conférence des présidents. C'est ce que l'on nomme l'ordre du jour complémentaire.

Une fois la proposition de résolution examinée par la commission saisie au fond, il appartiendra donc à la Conférence des Présidents de décider son inscription à l'ordre du jour complémentaire.

Enfin, le déroulement de la séance publique varie selon que la proposition de résolution a été adoptée ou rejetée par la commission saisie au fond. Si cette dernière a conclu à l'adoption d'une résolution, c'est son texte qui vient en discussion et non celui dont la commission avait été initialement saisie. Si la commission a conclu au rejet de la proposition, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 94 du Règlement de l'Assemblée nationale s'appliquent alors : l'Assemblée vote sur les conclusions de rejet. Si ces conclusions ne sont pas adoptées, la discussion s'engage, dès lors, sur les articles de la proposition ou, en cas de pluralité de propositions, sur les articles de la première d'entre elles qui a été déposée.

D – Le sort du texte européen pendant l'examen par l'Assemblée nationale

Lorsqu'une assemblée a engagé une procédure de résolution au titre de l'article 88-4 de la Constitution, le Gouvernement soulève, à l'échelon communautaire, ce qu'il convient d'appeler la réserve d'examen parlementaire. Une circulaire du Premier ministre en date du 13 décembre 1999 se substituant en cela à celle du 19 juillet 1994, garantit à l'Assemblée nationale et au Sénat un délai d'un mois pour manifester sa volonté de se prononcer sur un projet de texte relevant de l'article 88-4. De la sorte, si une telle volonté s'est clairement exprimée par le dépôt d'une proposition de résolution et que son examen par les organes compétents de l'une des assemblées est prévu, le Gouvernement doit, dans la mesure du possible, s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise au plan communautaire, de sorte que la résolution de l'Assemblée nationale ou du Sénat puisse être prise en considération. En cas de nécessité, le Gouvernement peut aussi demander aux assemblées de lever la réserve d'examen parlementaire avant la fin du délai d'un mois.

La réserve d'examen parlementaire n'a pas cependant pour effet d'interrompre automatiquement le déroulement de la procédure communautaire. En effet, si l'acte en cause entre dans le champ des décisions pouvant être adoptées à la majorité qualifiée, les autres Etats membres peuvent décider d'adopter le texte sans que le Parlement français ait pu faire connaître son point de vue définitif. De même en application des stipulations de l'article 205 du Traité instituant la Communauté européenne, si l'acte communautaire en cause doit être adopté à l'unanimité, l'abstention d'un pays au Conseil, en l'espèce pour cause de réserve d'examen parlementaire, ne fait pas obstacle à l'adoption de cet acte communautaire. L'abstention n'est pas considérée comme une opposition au texte.

Il convient enfin de préciser que les résolutions adoptées par les assemblées ont une portée évidemment consultative. Le Gouvernement n'est pas tenu de se conformer aux résolutions adoptées par les chambres dans le cadre de l'article 88-4.

II – UNE PROPOSITION DE REGLEMENT COMMUNAUTAIRE PORTANT SUR L'AIDE FINANCIERE À LA PARTIE NORD DE CHYPRE

A – L'échec du processus de réunification de Chypre

La proposition de règlement sur laquelle porte la proposition de résolution de MM. Morin et Bayrou tire les conclusions de l'échec du processus référendaire engagé à Chypre en avril 2004.

Il est inutile de revenir sur les conditions de la division de l'île de Chypre entre deux communautés depuis 1974. Dans la perspective de l'adhésion de Chypre à l'Union européenne, la division de cette île apparaissait comme un obstacle à une telle intégration dans l'ensemble européen. Toutefois, face au blocage des négociations soutenues par la communauté internationale, le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 a finalement déclaré que le règlement politique de la question de la partition de l'île ne constituerait pas une condition préalable à l'adhésion de la République de Chypre à l'Union.

Alors que les responsables de la communauté turque de Chypre, autoproclamée République turque de Chypre du Nord (R.T.C.N.) en novembre 1983, ont longtemps bloqué tout processus de négociation, la situation a évolué après l'arrivée au pouvoir dans cette partie de l'île d'une majorité favorable à l'adhésion à l'Union européenne après les élections du 14 décembre 2003.

L'accord global de règlement de la question chypriote, tel qu'il a été présenté par M. Kofi Annan, secrétaire général des Nations unies, a ainsi été approuvé par 65 % des électeurs chypriotes turcs lors du référendum du 24 avril dernier. En revanche, 75 % de la communauté chypriote grecque a rejeté ce plan alors que le Président de la République de Chypre et la plupart des responsables politiques chypriotes grecs ont appelé à voter non à cette consultation, estimant que les intérêts de la partie grecque n'avaient pas été suffisamment pris en compte par le plan Annan qui proposait d'instaurer un modèle confédéral permettant aux deux communautés de cohabiter.

L'Union européenne s'était engagée en faveur de ce plan qui permettait d'espérer une République de Chypre unie au sein de l'ensemble communautaire. La Commission avait commencé à évaluer le coût de la réunification pour le Sud de Chypre, en estimant que les besoins étaient de l'ordre de deux milliards d'euros sur cinq ans. L'Union avait prévu l'octroi de 300 millions d'euros pour soutenir la réunification – dont 250 millions d'euros pour le Nord – alors que les Etats-Unis avaient annoncé un don de 336 millions d'euros (soit environ 400 millions de dollars). Le montant de l'aide ainsi prévue a semblé cependant insuffisant tant à la partie turque que grecque. Cette dernière évaluait le poids financier de la

réunification entre 11 et 13,5 milliards d'euros, ce qui, à l'évidence, excédait quelque peu le montant évalué par la Commission européenne.

L'échec du processus défini par M. Annan laisse finalement une situation très insatisfaisante au sein de l'Union européenne puisque la « ligne verte », qui divise l'île en deux, est devenue par la force des choses l'une des frontières de l'Europe. La perspective de l'adhésion n'aura pas eu la vertu qu'on lui prêtait. La question chypriote se pose désormais au cœur même de l'Union.

L'Union ne peut évidemment rester muette face au mouvement pro-européen existant au sein de la communauté turque de Chypre. Les 65 % d'électeurs chypriotes turcs qui ont voté en faveur du plan Annan ne peuvent être tenus pour responsables du blocage actuel. Mais l'Union ne peut cependant rompre avec la position qui a toujours été la sienne et qui correspond à celle de la communauté internationale : la République turque de Chypre du Nord qui est née d'une situation de fait ne peut être reconnue. Comment, dès lors, faire progresser ce dossier épineux ?

B – La nécessité de soutenir le développement économique de la partie nord de Chypre

A la suite de l'échec du processus référendaire, le Conseil a déclaré, le 26 avril 2004 : « *La communauté chypriote turque a clairement exprimé sa volonté d'assurer son avenir au sein de l'Union européenne. Le Conseil est déterminé à mettre un terme à l'isolement de cette communauté et à faciliter la réunification de Chypre en encourageant le développement économique de la communauté chypriote turque. Le Conseil a invité la Commission à présenter à cette fin des propositions générales, mettant un accent particulier sur l'intégration économique de l'île et sur l'amélioration des relations entre les deux communautés et avec l'Union européenne. Le Conseil a recommandé que les 259 millions d'euros déjà affectés à la partie nord de Chypre en cas de règlement politique soient désormais utilisés à cet effet* ».

Pour concilier les deux nécessités évoquées précédemment – répondre au mouvement pro-européen de la communauté chypriote turque sans reconnaître cependant une situation de fait – l'approche préconisée par la Commission, à l'invitation du Conseil, et dont le projet de règlement qui fait l'objet de la présente proposition de résolution est l'expression, semble la plus raisonnable. Par la voie de deux règlements, l'Union entend ainsi concourir au développement économique de la partie nord de Chypre.

Ces deux nouveaux règlements proposés par la Commission visent, pour l'un, à créer un instrument financier d'aide au développement économique de la partie nord de Chypre et, pour l'autre, à établir les conditions d'un commerce direct entre le Nord de l'île et le reste de l'Union européenne. Nous sommes aujourd'hui saisis uniquement du premier texte enregistré sous le n° E 2643.

L'instrument financier prévu par cette proposition de règlement du Conseil devrait bénéficier d'une dotation de 259 millions d'euros pour la période 2004-2006 afin d'améliorer les infrastructures de la partie nord de l'île de Chypre – les transports, l'énergie, l'eau, les télécommunications – et d'appuyer des projets portés par la société civile. En outre, ces fonds seraient également utilisés pour aider à l'alignement de la législation du Nord de Chypre sur la réglementation communautaire. Ce fonds pourrait bénéficier tant aux organismes publics qu'à des associations.

Le dispositif prévu par cet instrument financier connaîtrait une montée en puissance progressive mais rapide. Ainsi six millions d'euros seraient engagés en 2004 pour mener à bien des études de faisabilité alors que la réalisation des projets débiterait l'an prochain pour un montant de 114 millions d'euros pour se poursuivre, en 2006, à hauteur de 139 millions d'euros.

En engagements, les 259 millions d'euros d'aide seront ainsi répartis :

Engagements (en millions d'euros)

Promotion du développement économique et social	90
Réorganisation de l'énergie, des transports et de l'environnement	78
Développement rural, mesures agricoles et approvisionnement de l'eau	35
Mesures de réconciliation et d'instauration de la confiance, incluant l'aide à la société civile	25,25
Harmonisation avec l'acquis	10
Information sur l'Union européenne, incluant les bourses d'études et la promotion des échanges estudiantins	5
Divers - coût de mise en œuvre	8,20
Assistances technique et administrative et dépenses d'appui	7,55
TOTAL	259

Cette première proposition de règlement doit être lue en même temps que celle portant sur les conditions d'échanges avec la partie nord de Chypre (document E 2644) dont la Commission des Affaires étrangères n'est pas saisie par la proposition de résolution de MM. Morin et Bayrou.

Ce second texte entend rendre plus faciles les conditions d'échanges entre le Nord de Chypre et les membres de l'Union européenne en accordant à cette partie de l'île des tarifs préférentiels et en levant les restrictions qui la frappent en termes d'échanges.

Les autorités de la République turque de Chypre du Nord autoproclamée lient volontiers les deux propositions de règlement en considérant que le développement économique que l'Union européenne entend soutenir ne sera possible que si les conditions d'échanges entre l'Union et la partie nord de Chypre bénéficient d'une plus grande ouverture.

La République de Chypre a obtenu, quant à elle, les garanties qu'elle souhaitait concernant la proposition de règlement relatif à l'instrument financier afin qu'en aucun cas un tel texte puisse sembler être une reconnaissance de l'entité autoproclamée du Nord de Chypre. Ainsi le projet ne mentionne que des organes en charge de fonctions administratives et non plus des organes administratifs ou publics. Il précise que l'attribution de l'aide financière n'impliquera pas la reconnaissance d'une autorité publique autre que la République de Chypre. En outre, la Commission s'est engagée à accompagner ce texte d'une déclaration indiquant son intention de consulter la République de Chypre sur les axes majeurs de l'attribution de l'aide. Rien ne s'oppose donc à l'adoption à l'échelon communautaire de cette proposition de règlement que la France a particulièrement soutenue. La procédure européenne suit d'ailleurs son cours puisque ce texte doit être soumis pour avis au Parlement européen à la fin du mois de novembre.

La Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale s'est, pour sa part, prononcée – notre collègue Christian Philip étant rapporteur – sur la proposition de règlement portant sur l'instrument financier. Elle a approuvé sans réserve ce texte, se montrant par contre opposée à celui relatif aux conditions d'échanges entre l'Union et la partie nord de Chypre (E 2644).

Examinons maintenant les dispositions de cette proposition de règlement dans leur détail.

Les considérants de cette proposition rappellent que le Conseil européen a exprimé sa forte préférence pour l'adhésion d'une Chypre réunifiée mais qu'il faut constater qu'aucun accord global n'a pu être conclu. De plus, comme on l'a vu, le Conseil du 26 février 2004 a exprimé sa volonté de voir les crédits qui devaient être affectés à la partie nord de Chypre en cas de règlement politique de la question chypriote désormais utilisés pour mettre un terme à l'isolement de cette communauté, avec l'idée de faciliter la réunification de l'île en encourageant le développement économique de la communauté chypriote turque. Ce texte rappelle ensuite les stipulations du protocole n° 10 de l'acte d'adhésion de 2003 sur Chypre. L'article 1^{er}, alinéa premier, de ce protocole prévoit que l'application de l'acquis communautaire est suspendue dans les zones de la République de Chypre où le gouvernement de cette république n'exerce pas un contrôle effectif.

Il en est de même pour l'article 3 de ce texte qui dispose que « rien dans le présent protocole n'empêche l'adoption de mesures visant à favoriser le développement économique des zones visées à l'article 1^{er} » c'est-à-dire la partie nord de l'île.

L'article premier de cette proposition de règlement communautaire fixe l'objectif global de cette aide économique et ses bénéficiaires. L'idée est bien, en dernier ressort, d'améliorer les contacts non seulement entre les deux communautés de l'île mais aussi avec l'Union européenne afin de faciliter la réunification de Chypre. Le champ des bénéficiaires potentiels de cette assistance est très large et la liste qui en est donnée n'est pas exhaustive : collectivités locales, coopératives, représentants de la société civile ...

L'article 2 de la proposition de règlement, en partie redondant avec le précédent article, précise les objectifs détaillés de cet instrument financier : l'alignement progressif sur l'acquis communautaire ; la promotion du développement social et économique ; le développement et la restructuration des infrastructures ; la réconciliation, l'instauration d'un climat de confiance et le soutien à la société civile ; le rapprochement entre la communauté chypriote turque et l'Union.

Les modalités de gestion de cette aide sont définies à l'article 3 de la proposition de règlement. Cette gestion sera assurée par la Commission européenne, assistée par le comité de l'aide à la restructuration économique des pays de l'Europe centrale et orientale tels que définis par le règlement (CEE) n° 3906/89 du Conseil du 18 décembre 1989.

L'article 4 du projet prévoit que l'aide fournie peut contribuer à financer des marchés ou se présenter sous la forme de subventions. Il détermine ensuite, dans le détail, les dépenses pouvant être financées par cette aide : études préliminaires, formation, mise en œuvre des projets ... L'article 5, pour sa part, arrête les conditions dans lesquelles pourront être mises en œuvre les différentes actions relevant du règlement notamment au regard des règles d'engagement budgétaire communautaires telles que définies par le règlement n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

L'article 6 porte, quant à lui, sur la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne contre la fraude ou la corruption. Il prévoit notamment les conditions de contrôle par la Commission et la Cour des comptes de tous les contractants et sous-contractants qui bénéficient de fonds communautaires. L'article 7 de la proposition de règlement détermine aussi les conditions dans lesquelles seront ouvertes les procédures de marchés publics ou de contrats de subventions financés dans le cadre de ce texte. Enfin, l'article 8 prévoit que la Commission transmet, chaque année, un rapport au Parlement européen et au Conseil concernant la mise en œuvre de l'assistance communautaire fournie dans le cadre du présent instrument financier.

L'article 9 de la proposition de règlement évoque l'hypothèse d'un règlement global du problème chypriote. Le Conseil se prononcera alors unanimement, sur la base d'une proposition de la Commission, sur les adaptations qu'il convient d'apporter au présent texte.

Après avoir rapidement présenté le contenu de cette proposition de règlement, nous ne pouvons que constater que ses dispositions sont sans aucun rapport avec la question turque que les auteurs de la proposition de résolution dont nous sommes saisis voudraient voir trancher aujourd'hui. Il s'agit de la mise en place d'un instrument de développement économique et non d'une question d'adhésion. Il s'agit aussi de Chypre et non de la Turquie. Quelles peuvent être alors les conclusions de notre commission face à ce décalage patent entre le texte communautaire qui nous est soumis et la proposition de MM. Morin et Bayrou ?

III – UNE PROPOSITION DE RESOLUTION QUI NE PEUT ETRE ADOPTEE

A – Une proposition de résolution sans aucun lien avec le règlement communautaire en cause

Après avoir décrit le contenu de la proposition de règlement communautaire, on ne peut qu'être frappé par le décalage entre l'objet de ce texte européen et la proposition de résolution qui nous est soumise. Son exposé des motifs débute par une description extrêmement succincte de l'objet de la proposition de règlement du Conseil. Puis elle affirme *ex abrupto* que la question de l'aide au développement économique de la communauté chypriote turque est étroitement liée à celle de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Les arguments employés pour conforter ce rapprochement entre la question du développement de la partie nord de Chypre et l'adhésion turque à l'Union sont peu convaincants.

Sont ainsi citées, très rapidement, l'invasion par la Turquie du Nord de Chypre, il y a trente ans, mais aussi les peines de prison encourues selon le nouveau code pénal turc par toute personne qui évoquerait l'hypothèse d'une évacuation de l'île par l'armée turque.

Puis vient la question qui préoccupe réellement les auteurs de la proposition de résolution : l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie. Sont avancés les arguments que M. Bayrou a déjà pu développer en séance publique lors du débat du 14 octobre dernier.

On en vient ensuite à la question du vote sur le processus d'adhésion de la Turquie. Nous savons que c'est le véritable objet de cette proposition de résolution.

Si l'on examine le texte même de la proposition de résolution et non plus seulement l'exposé de ses motifs, on est plus encore frappé par l'absence de tout lien entre ce texte et la proposition de règlement communautaire.

Reprenons les termes mêmes de la proposition. Ses auteurs considèrent que l'adhésion de la Turquie bouleverserait radicalement le projet européen et signifierait l'abandon du projet des Pères fondateurs de l'Europe, c'est-à-dire la construction d'une Europe politique et non d'une simple zone de libre-échange. Ils estiment aussi que l'adhésion de la Turquie constitue une décision historique pour l'avenir de l'Europe dans les cinquante ans qui viennent, donc pour l'avenir de la France et qu'elle est incompatible avec la construction d'une Europe unitaire, qui soit une puissance politique, capable de défendre des valeurs et un modèle de société, capable de parler d'égal à égal avec les Etats-Unis ou la Chine. Le texte se

poursuit avec le constat que l'Europe n'a pas vocation à s'élargir indéfiniment et, *a fortiori*, à des pays non européens et que la Turquie ne garantit pas le respect des droits de l'homme, en particulier vis-à-vis de la minorité kurde, et persiste à refuser de reconnaître le génocide arménien. Enfin les auteurs de la proposition de résolution considèrent que la majorité des Français est opposée à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, que l'unanimité est requise pour toute décision au Conseil européen, et donc qu'aucune décision ne peut se prendre sans l'accord de la France.

A l'issue de ces considérants, MM. Bayrou et Morin demandent au Gouvernement que, lors du Conseil européen du 17 décembre 2004, la France exige que les négociations avec la Turquie préservent la possibilité de conclure un accord de partenariat privilégié avec ce pays au lieu de n'ouvrir que la seule perspective de l'adhésion à l'Union européenne.

B – La Commission des Affaires étrangères ne peut cautionner la dénaturation de la procédure de l'article 88-4

Deux raisons nous conduiront à proposer le rejet de la proposition de résolution qui nous est soumise.

La première réside dans l'absence de lien entre le texte même de la proposition de résolution et le règlement communautaire concerné. Nous l'avons évoqué. Il est inutile d'y revenir.

Ajoutons simplement que la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution ne peut être ainsi détournée de son objet qui est fondamentalement de permettre au Parlement de se prononcer sur des projets d'actes et non de se saisir de manière générale de questions européennes sans lien direct avec un texte ou un document précis. En retenant la proposition de MM. Morin et Bayrou, nous risquerions d'ouvrir la voie à une dénaturation de cette procédure. Car on pourrait très bien imaginer ensuite que des députés se saisissent de textes communautaires pour interpeller le Gouvernement et adopter des résolutions sur des sujets finalement sans véritable lien direct avec le texte européen support de la proposition. Le Parlement sortirait alors, d'une certaine manière, de son rôle. Ce n'est pas notre conception de la procédure de l'article 88-4 dont l'économie repose sur un équilibre entre les prérogatives du Gouvernement en matière communautaire et le rôle du Parlement comme aiguillon de l'exécutif sur ces questions.

La seconde raison qui milite, selon nous, pour un rejet de la proposition de résolution tient au fait que l'objectif des membres du groupe UDF – c'est-à-dire obtenir un vote en séance publique sur l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie – est aujourd'hui dépassé.

Le débat qui s'est tenu le 14 octobre dernier à l'initiative du Gouvernement a permis finalement de dégager un consensus sur ce sujet. Il suffit de relire le *Journal Officiel* pour en être convaincu. Les principaux groupes politiques se sont tous prononcés dans une même direction. Selon la représentation nationale, le Conseil européen du 17 décembre prochain doit clairement indiquer que la voie ouverte à la Turquie par les négociations d'adhésion n'est pas uniquement l'intégration à l'Union européenne. Une autre solution doit pouvoir émerger, le cas échéant : celle du partenariat privilégié.

Le Président de notre commission, M. Edouard Balladur, a défendu avec une grande force de conviction ce point de vue. Il a, en particulier, émis le souhait, lors de la séance du 14 octobre dernier, qu'au prochain Conseil européen la voie du partenariat privilégié ne soit pas écartée et a insisté sur le fait que, pour se réserver une marge de liberté dans les négociations, il ne faudrait pas en figer le résultat par avance et qu'il serait nécessaire de préciser clairement que cette négociation pourrait avoir pour issue soit l'adhésion, soit le partenariat privilégié. Ce souhait semble avoir été entendu.

Ainsi, lors de la séance des questions au Gouvernement du mercredi 27 octobre, M. le Premier ministre a indiqué sans ambiguïté à la représentation nationale que : *« A l'issue du Conseil des ministres franco-allemand du 26 octobre 2004, nous avons rencontré M. Erdogan, qui nous a interrogé sur la décision du 17 décembre. Jacques Chirac lui a répondu clairement que la décision d'ouvrir les négociations pour l'adhésion se prendrait à l'unanimité. Par ailleurs, il lui a rappelé que si l'ouverture des négociations se faisait dans la perspective d'une future adhésion, la Turquie devait être consciente des trois issues possibles : l'adhésion – ce qui impliquera un référendum en France –, la rupture, ou, si certains points d'achoppement demeurent, une voie médiane qu'il faudra trouver. Nous avons été clairs : l'ouverture des négociations n'entraînera pas automatiquement l'adhésion. »* La voie médiane ainsi évoquée renvoie bien à l'idée d'un partenariat privilégié.

Ces propos ont été précisés par le Président de la République en Conseil des Ministres également le 27 octobre. Devant le Gouvernement, il a formulé trois hypothèses. La première hypothèse est que « l'effort de transformation engagé par la Turquie permet d'aboutir à terme à un traité d'adhésion qui devra alors être ratifié par les Français par référendum ». La deuxième hypothèse est que « les négociations n'aboutissent pas » et que le processus « soit interrompu ». La troisième est « que les négociations progressent mais butent sur des problèmes de fond essentiels » et que « d'un commun accord » la Turquie et l'Union européenne « trouvent une solution pour créer un lien fort qui ne serait pas l'adhésion ».

Dès lors, quel sens aurait aujourd'hui un vote en séance publique sur ce sujet alors que, tant au sein de l'Assemblée nationale que de l'exécutif, s'est dégagée une forme de position commune ? La démarche suivie par le

Gouvernement consistant à organiser un débat a permis de discuter de ce sujet important sans qu'il soit nécessaire de cristalliser les passions autour d'un vote qui aurait inutilement dramatisé l'enjeu.

Il n'est pas exagéré de constater que le souhait de MM. Bayrou et Morin, tel qu'il est exprimé dans leur proposition de résolution, a reçu l'approbation du Gouvernement et du Président de la République, de sorte que leur demande paraît désormais superfétatoire.

Pour ces raisons, je vous propose de rejeter la proposition dont vous êtes saisis.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné la présente proposition de résolution au cours de sa réunion du mardi 2 novembre 2004.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. François Bayrou** a tout d'abord estimé que l'admirable démonstration du Rapporteur, poussée jusqu'au bout, devrait conduire la Commission des Affaires étrangères à voter sa proposition de résolution.

Il a ensuite admis qu'il n'y avait pas de lien formel entre cette proposition de résolution et la proposition de Règlement du Conseil sur le développement économique de la Communauté chypriote turque, mais qu'il existait un très fort lien historique. En effet, cette question du développement économique de Chypre Nord ne se poserait pas sans l'occupation de la Turquie depuis trente ans, la présence de 40 000 soldats turcs et de 119 000 colons venus d'Anatolie, alors que la population de cette partie de l'île n'était que de 87 000. L'occupation turque a entraîné une rupture de développement considérable qui se traduit par un revenu par habitant six fois plus bas dans la partie nord de Chypre que dans sa partie sud. Et si le referendum sur le plan Annan a été rejeté par les Chypriotes grecs, c'est d'ailleurs parce qu'il prévoyait le maintien d'un contingent turc sur l'île, avec un droit d'intervention unilatéral.

M. François Bayrou a expliqué que la question chypriote était également liée à celle de la candidature de la Turquie à l'Union européenne. Comment imaginer en effet, et beaucoup de Français l'ont appris à l'occasion des débats actuels, que l'Union européenne puisse ouvrir des négociations d'adhésion avec un pays qui occupe militairement l'un des vingt-cinq Etats membres ?

Le groupe UDF a donc proposé d'adosser une résolution sur l'ouverture des négociations avec la Turquie à cette proposition de Règlement sur Chypre Nord, dans la mesure où l'Assemblée nationale a été empêchée de se prononcer sur la recommandation de la Commission européenne, alors que l'article 88-4 de la Constitution le permettait. Il faut rappeler à ce sujet que le pouvoir du Parlement de voter des résolutions en matière européenne est exorbitant de la pratique constitutionnelle de la V^e République et que cette possibilité n'a été réintroduite dans notre Constitution que pour permettre au Parlement de donner son avis sur les grands débats européens. En toute logique, le Gouvernement aurait dû transmettre au Parlement la recommandation de la Commission européenne sur l'ouverture des négociations avec la Turquie, puis les assemblées auraient pu voter des résolutions donnant leur avis sur cette question. En effet, cette recommandation de la Commission européenne est certainement l'un des textes européens les plus importants des dix prochaines années pour l'avenir de la

construction européenne : à travers la question de l'adhésion de la Turquie, c'est notre conception de l'Europe et de son rôle qui se joue.

M. François Bayrou a estimé d'autant plus regrettable cette absence de vote que le débat parlementaire a fait apparaître un relatif consensus : trois porte-parole de groupe sur quatre, ainsi que le Président de la Commission des Affaires étrangères, ayant émis le souhait que l'ouverture de négociations avec la Turquie ne préjuge pas de leur résultat et n'exclue pas la possibilité de proposer un partenariat renforcé. Les derniers développements semblent montrer que le Président de la République et le Gouvernement partagent plus ou moins cette position, ce qui est heureux, mais en déduire que ce relatif consensus rendrait un vote inutile c'est accepter une *diminutio capitis* du rôle du Parlement. Alors que le Parlement européen vient d'affirmer son rôle en obtenant le retrait du collège de commissaires envisagé par M. Barroso, le Parlement français doit être en mesure de donner son avis sur un sujet aussi important que l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie.

M. Guy Lengagne a estimé que M. François Bayrou cherchait à relancer le débat sur l'adhésion de la Turquie alors qu'il avait déjà eu lieu à l'Assemblée et que la délégation pour l'Union européenne avait remis un rapport très complet sur ce point. Le texte de la proposition de résolution ne porte pas sur le problème chypriote et il s'agit en conséquence d'un détournement de procédure. Quant aux allégations de l'exposé des motifs selon lesquelles le nouveau code pénal turc rendrait passible de dix ans de prison toute évocation de l'évacuation de Chypre par l'armée turque, elles sont totalement fausses, puisque le texte rend passible d'une peine de trois à dix ans d'emprisonnement et d'un maximum de dix mille jours d'amende judiciaire les citoyens qui perçoivent des intérêts matériels directs ou indirects de personnes ou d'organismes étrangers en vue de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. En approuvant une proposition de résolution dont les motivations sont fausses, la Commission des Affaires étrangères se déshonorerait et il convient de rejeter ce texte.

M. Jacques Myard s'est étonné que la proposition de règlement du Conseil visée par la proposition de résolution ait été déposée à l'Assemblée nationale en anglais, alors même que la langue française constitue l'une des langues de travail de l'Union européenne. Il a indiqué qu'il était contre l'adhésion de la Turquie au motif que cette dernière n'était pas européenne et s'est demandé pour quelle raison les autorités turques manifestaient autant d'empressement à vouloir adhérer à un édifice fragilisé par les élargissements successifs et qui peine aujourd'hui à se doter d'une Commission. Il faut désormais parler de l'Union européenne au passé et les fédéralistes doivent se recycler. Il n'est pas sérieux de la part de ceux qui ont voté pour les traités de Maastricht et d'Amsterdam de regretter aujourd'hui l'abaissement du Parlement. La procédure de l'article 88-4 de la Constitution n'est pas opérante, puisque les résolutions adoptées dans ce cadre n'ont aucune incidence sur la prise de décision communautaire. La proposition de résolution soumise à la Commission des Affaires étrangères est une manière habile de poser la question de l'adhésion de la Turquie, mais la voter

reviendrait à prendre acte de l'occupation de la partie nord de Chypre par la Turquie et à légaliser cet état de fait.

M. Paul Quilès a considéré que dans une démocratie parlementaire les débats les plus importants devaient se conclure par un vote. La Constitution de 1958 révisée en 1962 a abouti à l'abaissement du Parlement et il est légitime d'en débattre. Si l'article 52 de la Constitution dispose que le Président de la République négocie et ratifie les traités, il n'est pas absurde qu'il consulte le Parlement pour savoir sur quelle base il doit conduire les négociations. Même si le procédé retenu par les auteurs de la proposition de résolution est quelque peu artificiel, celle-ci pose de vraies questions de fond sur lesquelles il est essentiel qu'un débat ait lieu : l'Europe ne doit pas être réduite à une zone de libre-échange ; l'Europe doit pouvoir peser dans les relations internationales en devenant une puissance ; les limites géographiques de l'Union doivent être établies. Il est tout à fait souhaitable que ce débat ait lieu au Parlement.

M. Pierre Lellouche a rendu hommage à la précision chirurgicale des propos du Rapporteur, se demandant toutefois s'il n'était pas contradictoire de souligner le consensus qui s'était dégagé à l'Assemblée nationale sur la Turquie, et, dans le même temps, de considérer qu'un vote sur cette question était inutile. Il a également rendu hommage à l'habileté politique de M. François Bayrou qui, au travers de la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, s'attachait à polluer le débat sur l'adoption du projet de traité constitutionnel européen, tout en suscitant un débat sur le rôle du Parlement, *via* l'utilisation d'un biais de procédure, alors même que le dossier pouvait être considéré comme clos jusqu'au 17 décembre prochain. Il a estimé en outre que la proposition de résolution de MM. Bayrou et Morin constituait un triple détournement.

En premier lieu, sur le fond, elle conduit à instrumentaliser la question du processus politique qui s'est déroulé à Chypre entre les gouvernements grec et turc, alors même que le but des deux parties était de parvenir à la réunification de l'île à la veille de l'entrée de Chypre dans l'Union européenne. Si ce processus politique a échoué, c'est à cause du vote négatif de la partie grecque, et non de la partie turque. C'est donc un mauvais argument que de se servir de la question chypriote pour militer contre l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne.

En deuxième lieu, la proposition de résolution représente un détournement de la lettre de la Constitution, en ce qu'elle vise à transformer l'article 88-4 de la Constitution en article 52, c'est-à-dire à transférer au Parlement les pouvoirs reconnus au Président de la République en matière de négociation et de ratification des traités. Or, l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne passera par l'adoption d'un traité, relevant à ce titre de l'article 52 de la Constitution et n'a donc pas à être examinée *via* le recours à l'article 88-4 de la Constitution, relatif aux actes communautaires.

Enfin, la proposition de résolution constitue un dévoiement de l'esprit de la Constitution, dans la mesure où elle vise, au détour d'un artifice de

procédure parlementaire, à en modifier l'équilibre. Il n'est certes pas interdit de militer en faveur d'un mandat impératif dans le cadre de l'article 52, à l'instar de la règle qui prévaut dans les régimes parlementaires. Telle n'est cependant la voie dans laquelle la France s'est engagée, notamment depuis les évolutions constitutionnelles récentes qui ont conduit à accroître encore les pouvoirs du Président de la République. Dès lors que l'on ne demande pas une révision de la Constitution de la V^{ème} république, il faut en accepter les règles, à commencer par celle qui reconnaît au Président de la République le pouvoir de négocier et ratifier les traités.

Au vu de cette analyse, M. Pierre Lellouche a estimé que la proposition de résolution de MM. Bayrou et Morin ne se fondait pas sur un travail sérieux et qu'il ne pouvait la soutenir.

M. François Loncle a estimé que, dans un débat de cette nature, d'une importance fondamentale, l'expression personnelle était légitime et qu'il ne saurait y avoir de détournement de procédure. Il a fait valoir que la résolution en débat avait le mérite de poser deux questions de fond. En premier lieu, elle revenait sur la situation de Chypre, en rappelant cette réalité qu'est l'occupation de la partie nord de l'île, à l'encontre des textes internationaux qui l'occultent. En second lieu, elle abordait la question salubre de l'élargissement sans limite de l'Union européenne. S'agissant des questions de forme, M. François Loncle a jugé naturel qu'un parlementaire aspire à conclure un débat par un vote et que, de ce point de vue, la promesse d'un referendum à l'horizon de dix ou quinze ans n'était pas du tout satisfaisante. Il a donc indiqué qu'il voterait en faveur de la proposition de résolution.

Après avoir rappelé à M. Jacques Myard que les résolutions votées par la Délégation aux Affaires européennes de l'Assemblée nationale étaient souvent prises en compte par le Gouvernement, **M. Pierre Lequiller** a approuvé les propos du Rapporteur. Notamment, il a estimé que les déclarations du Premier ministre à la tribune de l'Assemblée nationale représentaient autant de garanties pour l'avenir et que, en dépit de son hostilité personnelle, et durable, à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, il les jugeait tout à fait suffisantes. A cet égard, il a estimé que l'inscription, dans la Constitution, de l'obligation de consulter les Français par referendum sur tout nouvel élargissement de l'Union européenne représentait une garantie majeure. Il a donc déclaré qu'il voterait contre la proposition de résolution.

Répondant à M. Guy Lengagne, **M. François Bayrou** a précisé que l'article 305 du code pénal turc, adopté en septembre 2004, touchait aux menées antinationales et indiqué que le texte de la Commission européenne, dans son exposé des motifs, citait les deux attitudes pouvant donner lieu à condamnation. Il s'agit, d'une part, de l'évocation d'une évacuation de la partie nord de Chypre par les troupes turques et, d'autre part, de l'évocation de la reconnaissance par la Turquie du génocide arménien.

Il a rappelé que la décision que prendrait le Conseil européen le 17 décembre 2004 serait prise à l'unanimité et que, dans ces conditions, toute impulsion, tout élément de direction que le Parlement pourrait donner au Président de la République ne pourraient qu'être utiles.

Indiquant se reconnaître dans les propos tenus par M. Paul Quilès, il a ensuite considéré, contrairement à M. Pierre Lellouche, que le vote d'une proposition de résolution, telle que celle présentée, n'enlèverait pas ses pouvoirs au Président de la République dans la mesure où elle ne serait que l'expression du Parlement, celui-ci donnant une idée d'orientation. C'est un tort de considérer que la politique étrangère doit être soumise à l'arbitraire d'un seul. Certes le Président de la République a des responsabilités qui lui ont été confiées par le suffrage universel, mais il est du devoir du Parlement, dans les situations historiques d'importance, de donner son avis. Celui-ci doit sortir du rôle secondaire dans lequel la pratique l'a enfermé. Il serait préférable que le texte soit soumis au Parlement, que celui-ci vote une résolution, puis que le Président de la République fasse part de son accord ou de son désaccord et assume sa responsabilité, comme le général de Gaulle l'aurait fait.

Reprenant les propos de M. François Loncle, il a estimé que l'idée d'organiser un référendum d'ici dix à quinze ans était non seulement un leurre mais présentait également un danger. En effet, dans l'hypothèse où les négociations d'adhésion de la Turquie se concluraient au bout de ces années, comment peut-on envisager de demander à un seul peuple, le peuple français, de dire non au peuple turc ? Une telle situation relèverait de l'affront et de la blessure.

Enfin, s'adressant à M. Pierre Lequiller, il a jugé que le fait pour un parlementaire de se satisfaire des garanties données et de renoncer à exprimer son sentiment revenait à ne pas assumer sa responsabilité et le devoir de sa charge. Les parlementaires ont le devoir d'exprimer ce que pense la représentation nationale du seul sujet historique que cette législature aura vraisemblablement à traiter.

M. Pierre Lequiller s'est élevé contre ce jugement, estimant ne pas être un député qui renonçait à ses devoirs.

M. Guy Lengagne a réaffirmé que la proposition de résolution présentée par M. François Bayrou contenait des dispositions mensongères faisant référence au code pénal turc.

Le Président Edouard Balladur a observé que, finalement, deux débats avaient occupé la Commission : l'un portant sur le fond du dossier, à savoir l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, l'autre relatif à nos institutions. Sur ce second aspect, nous devons tout d'abord observer que le Gouvernement n'a pas souhaité transmettre au Parlement la recommandation de la Commission européenne concluant à l'ouverture des négociations avec la Turquie. C'était son droit, car la Constitution ne lui en faisait

pas obligation. C'est donc en s'appuyant sur un autre texte, un projet de règlement relatif au développement économique de la communauté chypriote turque que nos collègues MM. Morin et Bayrou ont présenté une proposition de résolution en application de l'article 88-4 de la Constitution, article dont il convient de rappeler qu'il a été longuement discuté en 1992, lors de la ratification du Traité de Maastricht.

Le Rapporteur vient de démontrer l'absence de lien direct entre cette proposition de résolution soumise à l'examen de la Commission des Affaires étrangères et le texte communautaire qui en est le support. On peut partager son analyse et considérer qu'un tel recours à la procédure de l'article 88-4 de notre Constitution n'est pas souhaitable.

En revanche, la décision qui sera prise par le Conseil européen du 17 décembre prochain semble devoir, quant à elle, être soumise au Parlement par la voie que le Gouvernement jugera la plus appropriée. En cela, on ne peut qu'être en accord avec le Premier ministre qui estimait, le 8 octobre dernier, que c'est bien le Conseil européen de décembre qui ouvrira véritablement le débat.

En ce qui concerne la nature du contrôle que le Parlement peut exercer sur la politique européenne du Gouvernement, on peut se trouver dans trois situations différentes dans lesquelles les prérogatives du Gouvernement ne sont pas les mêmes : soit un acte européen entraîne une modification de la législation nationale et, dans ce cas, en application de l'article 88-4, le Gouvernement doit transmettre cet acte au Parlement qui peut alors adopter une résolution ; soit il s'agit d'une recommandation faite, par exemple, par la Commission au Conseil européen et qui ne modifie en rien l'ordre juridique interne et, dans ce cas, le Gouvernement peut, mais sans en avoir l'obligation, soumettre cette recommandation au Parlement ; il peut arriver aussi que nous trouvions dans un cadre moins clair que les deux précédents : il s'agit alors d'une décision qui, sans modifier l'ordre juridique interne, constitue un acte comportant des conséquences juridiques et politiques importantes ; c'est, par exemple, pour ce qui concerne le Conseil européen du 17 décembre, la décision d'ouvrir ou de ne pas ouvrir des négociations d'adhésion avec un pays tiers. Dans ce cas, et s'agissant d'un acte et non plus d'une simple recommandation, il semble légitime que le Parlement puisse émettre un avis sur une décision aussi fondamentale afin d'éviter que, la procédure de négociation prenant fin, le Parlement ne soit placé devant l'alternative de l'acceptation totale ou du refus absolu.

On pourrait d'ailleurs, pour ce qui concerne cette dernière catégorie d'actes, se demander, alors que l'adoption prochaine du second traité de Rome établissant une Constitution pour l'Europe nécessitera une révision de notre Constitution, s'il ne serait pas utile de saisir cette occasion pour compléter l'article 88-4 afin de le rendre plus précis.

Il serait donc souhaitable que le Gouvernement transmette au Parlement la décision du Conseil européen du 17 décembre dans le cadre de l'article 88-4

afin que les députés puissent s'exprimer par le vote d'une résolution *a posteriori*. Ce faisant le Parlement exercera son pouvoir de contrôle en respectant la Constitution. La voie de l'article 53 de la Constitution ne peut, quant à elle, être empruntée puisque la décision du Conseil ne se matérialisera pas par un traité. La position de la France aura été clairement exprimée au Conseil européen. Le Parlement pourra, dès lors, faire connaître son point de vue sur un élément essentiel de la construction de l'Europe. L'exécutif aura, de son côté, pris ses responsabilités au plan international. Il appartiendra alors aux parlementaires de prendre les leurs, pour exprimer leur point de vue.

Le Président a conclu en rappelant que, lors de la séance du 14 octobre dernier consacrée à la Turquie, le Ministre des Affaires étrangères avait répondu favorablement à son souhait de voir le Parlement saisi de cette question en janvier et qu'il profiterait de son audition par la Commission, le mercredi 3 novembre, pour lui demander de préciser ce calendrier.

M. François Bayrou a fait part de son accord avec le raisonnement présenté par le Président Edouard Balladur jusqu'au dernier point. Si l'on estime légitime que le Parlement de la République s'exprime lorsqu'une décision majeure doit être prise concernant l'avenir de l'Europe, sans toutefois se substituer au Président de la République ni lui donner un mandat impératif, la question ultime est de savoir s'il doit donner son avis avant ou après la prise de cette décision, sachant, par ailleurs, que le fait de donner son avis après ne servirait qu'à désavouer le Président de la République. Enfin, il ne faut pas oublier que beaucoup de citoyens français considèrent que leur avis n'est pas pris en compte, n'est pas relayé par l'expression du Parlement.

Le Président Edouard Balladur a ajouté que le fait pour l'Assemblée de s'exprimer en janvier prochain sur l'ouverture de négociations décidée en décembre était utile, dès lors que les négociations, nous dit-on, devraient durer plusieurs années.

Tout en convenant que le Parlement devait se prononcer maintenant sur l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie si celle-ci était considérée comme un acte politique majeur, même par le biais grossier du texte choisi pour servir de base à la proposition de résolution, **M. Pierre Lellouche** a toutefois estimé qu'il n'entrait pas dans la compétence du Parlement de voter sur un acte politique, à moins de vouloir faire un coup d'état constitutionnel. Seul un vote sur un projet de loi autorisant la ratification d'un traité est possible. Il y a donc bien détournement de l'esprit, de la lettre et du fond dans ce dossier.

M. Richard Cazenave a jugé, sur le fond, qu'il n'était pas cohérent d'attendre dix ou quinze ans pour organiser un référendum ne portant que sur la seule proposition d'adhésion. Il vaut mieux dire, dès le 17 décembre 2004, que différentes possibilités sont offertes à la Turquie. Il a estimé qu'il ne serait pas sans intérêt de débattre de cette question après le Conseil européen du 17 décembre 2004, mais qu'il serait préférable d'en débattre rapidement, en

janvier 2005. Il n'en demeure pas moins que, pour les raisons juridiques évoquées par le Président Edouard Balladur, il n'est pas envisageable d'adopter la proposition de résolution présentée par M. François Bayrou.

En réponse aux différents intervenants, **M. Hervé de Charette, Rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

- la voie choisie par MM. Morin et Bayrou constitue bien un détournement de procédure ; aucune raison ne justifie, en l'espèce, de dénaturer ainsi les dispositions de l'article 88-4 de la Constitution ;

- le Parlement pouvait parfaitement débattre de la question de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie avant même le Conseil européen du 17 décembre prochain, sans que cela soit attentatoire aux prérogatives du Président de la République ; le Parlement aurait ainsi pu être saisi de la recommandation de la Commission européenne du 6 octobre 2004 portant sur cette question mais le Gouvernement ne l'a pas souhaité ; tel était son droit reconnu par la Constitution ;

- la proposition du Président Edouard Balladur consistant à reprendre ce débat après le Conseil européen du 17 décembre prochain est très constructive et doit être soutenue.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a rejeté la proposition de résolution (n° 1862).

ANNEXE 1

Article 88-4 de la Constitution

Le Gouvernement soumet 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. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.

ANNEXE 2

Articles 151-1 à 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale

Article 151-1

1. La transmission des propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée, en application de l'article 88-4 de la Constitution, est annoncée au compte rendu des débats. Lorsque l'Assemblée ne tient pas séance, elle fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel*.
2. Les propositions d'actes communautaires sont imprimées et distribuées. Elles sont instruites par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne qui peut soit transmettre aux commissions ses analyses assorties ou non de conclusions, soit déposer un rapport d'information concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution.
3. Les propositions de résolution formulées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont présentées, examinées et discutées suivant la procédure applicable aux autres propositions de résolution, sous réserve des dispositions du présent chapitre.
4. Ces propositions de résolution contiennent le visa des propositions d'actes communautaires soumises à l'Assemblée sur lesquelles elles s'appuient.

Article 151-2

1. Lorsque le Gouvernement ou le président d'un groupe le demande ou lorsqu'il s'agit d'une proposition de résolution déposée par le rapporteur de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, la commission saisie au fond doit déposer son rapport dans le délai d'un mois suivant cette demande ou la distribution de la proposition de résolution.
2. La commission saisie au fond examine les amendements présentés par l'ensemble des députés. Ces amendements lui sont directement transmis par leurs auteurs. En annexe de son rapport, doivent être insérés les amendements dont il n'est pas tenu compte dans le texte d'ensemble par lequel ce rapport conclut.
3. Toute commission permanente qui s'estime compétente pour faire connaître ses observations sur une proposition de résolution renvoyée à une autre commission permanente en informe le Président de l'Assemblée nationale. Cette décision est publiée au *Journal officiel* et annoncée à l'ouverture de la prochaine séance.
4. La commission qui a décidé de faire connaître ses observations doit délibérer avant la commission saisie au fond. Son rapporteur a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie au fond, afin de lui soumettre les observations et amendements présentés par la commission qui l'a désigné. Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission qui a décidé de faire connaître ses observations. Le rapport de la commission saisie au fond consigne en annexe ces observations et amendements.
5. Sauf pour les propositions de résolution déposées par l'un de ses rapporteurs, la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne peut faire connaître des observations et présenter des amendements dans les mêmes conditions.

6. Lorsque le rapporteur de la Délégation a déposé une proposition de résolution, il participe aux travaux de la commission saisie au fond. Il peut également intervenir en séance publique après le rapporteur de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, le rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis.

Article 151-3

1. Dans les huit jours francs suivant la distribution du rapport de la commission saisie au fond concluant à l'adoption d'une proposition de résolution, le Président de l'Assemblée nationale peut être saisi par le Gouvernement, par le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou le président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne d'une demande d'inscription de cette proposition à l'ordre du jour. Si un président d'un groupe le demande, cette inscription est de droit à l'ordre du jour complémentaire.

2. Si cette demande n'est pas faite dans le délai prévu à l'alinéa précédent, si la Conférence des présidents lors de sa réunion hebdomadaire suivant l'expiration de ce délai ne propose pas l'inscription à l'ordre du jour ou si l'Assemblée ne la décide pas, le texte adopté par la commission, transmis par le président de celle-ci au Président de l'Assemblée, est considéré comme définitif.

3. La même demande peut être présentée dans le même délai lorsque la commission a conclu au rejet de la proposition dont elle était saisie. Si l'inscription à l'ordre du jour est décidée, il est fait application du deuxième alinéa de l'article 94.

4. Si l'Assemblée décide l'inscription à l'ordre du jour, des amendements peuvent être présentés dans un délai de quatre jours ouvrables suivant cette inscription.

5. Les résolutions adoptées par l'Assemblée ou considérées comme définitives sont transmises au Gouvernement. Elles sont publiées au *Journal officiel*.

Article 151-4

1. Les informations communiquées par le Gouvernement sur les suites données aux résolutions adoptées par l'Assemblée sont transmises aux commissions compétentes et à la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

2. Pour les projets de loi portant transposition d'une directive ayant fait l'objet d'une résolution adoptée par l'Assemblée, le rapport de la commission comporte en annexe une analyse des suites qui ont été données à cette résolution.

N° 1892 – Rapport sur la proposition de résolution sur la proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque (M. Hervé de Charrette)