

Circulaire du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne

Paris, le 21 mars 1994

Le Premier Ministre à Mesdames et Messieurs les Ministres

Le traité sur l'Union européenne est entré en vigueur le 1er novembre 1993. Les institutions de l'Union européenne sont depuis cette date dotées de nouvelles responsabilités : leurs compétences sont élargies ou précisées, le Parlement européen participe plus étroitement au processus de décision, le cadre institutionnel d'une politique étrangère et de sécurité commune et celui d'une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures sont définis.

La place, l'identité et les intérêts de la France doivent être défendus avec conviction dans les négociations européennes. Les positions françaises dans toutes les instances de l'Union européenne doivent donc être exprimées avec clarté et dans la plus grande cohérence. En outre, l'action de l'administration doit pleinement intégrer la dimension européenne. Les principes d'organisation du travail interministériel, énoncés ci-dessous et précisés dans les annexes, sont édictés à cet effet.

L'unité des positions françaises est une condition de l'efficacité de notre action. Tout ministre ou délégué français s'exprimant dans le cadre des institutions de l'Union européenne engage la France.

S'agissant des questions communautaires, la position que les représentants français expriment dans ces institutions est arrêtée après concertation interministérielle par le S.G.C.I., placé sous l'autorité du Premier ministre. Il appartient à ce secrétariat général, en cas de désaccord persistant entre deux ou plusieurs membres du Gouvernement, de me saisir des difficultés rencontrées. Je souhaite n'intervenir que de façon exceptionnelle. La représentation permanente auprès de l'Union européenne est garante du respect des instructions par les délégations.

Les mêmes règles s'appliquent pour l'O.C.D.E. Elles s'appliquent également pour les organisations où la Communauté est présente, notamment au GATT, à la future organisation multilatérale du commerce et à l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, lorsque ces organisations traitent de questions de compétence communautaire.

L'information de nos partenaires, de la Commission et du Parlement européen sur les positions de la France est un élément essentiel de l'efficacité de notre action. Le dialogue doit donc être entretenu à tous les échelons afin de convaincre chacune des parties à la discussion du bien-fondé de nos positions.

Cet effort d'information et de persuasion entre dans la mission des ministères concernés en concertation avec le S.G.C.I. Celui-ci veille à la définition et à l'unité des positions françaises suivant les modalités définies dans l'annexe I.

Le ministère des affaires étrangères a la responsabilité de la politique étrangère et de sécurité commune. Lorsque la mise en oeuvre d'une action commune implique l'adoption de mesures nationales à caractère financier, le ministère des affaires étrangères saisit les ministères compétents.

Lorsque les actions communes font appel à des instruments ou à des politiques communautaires, le S.G.C.I. assure la coordination interministérielle pour la préparation de la position française sur les aspects communautaires conformément aux procédures définies en annexe II.

L'introduction des questions de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union européenne impose une coordination au sein du S.G.C.I. La mission de ce secrétariat général est donc étendue aux sujets du titre VI du traité sur l'Union européenne, des conventions de Schengen, de Dublin et des conventions qui pourraient être établies en vertu de l'article K 3 du traité. Les annexes I et II précisent les modalités du travail interministériel pour les sujets des titres V et VI du traité sur l'Union européenne.

L'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne renforce le rôle du Parlement européen dans la procédure de décision communautaire. Le traité crée un comité des régions composé de représentants des collectivités locales. Je vous demande de veiller personnellement à entretenir un dialogue étroit avec les parlementaires européens et les élus siégeant au Comité des régions, afin de faire prendre en compte nos préoccupations dans les travaux de ces deux institutions.

Le S.G.C.I. et le ministère chargé des affaires européennes assurent la coordination des contacts avec les élus du Parlement européen et du comité des régions suivant des modalités définies à l'annexe III.

S'agissant des relations avec l'Assemblée nationale et le Sénat, la mise en œuvre des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution incombe au S.G.C.I. et au S.G.G.

Je vous demande toutefois de fournir au Parlement toutes les informations complémentaires qu'il estimera nécessaires à l'exercice de ses compétences, tant sur la portée que sur le calendrier d'adoption des propositions d'actes communautaires suivies par votre département ministériel. Vous veillerez, en liaison avec le S.G.C.I. et le ministre chargé des affaires européennes, à ce que les résolutions votées par les Assemblées fassent l'objet d'un examen interministériel en vue de leur prise en compte dans les négociations européennes.

Le contrôle en France de la Cour des comptes européenne s'effectue en liaison avec la Cour des comptes française. Celle-ci tient informé le S.G.C.I. Les corps de contrôle assistent la Cour des comptes française, sur sa demande, dans cette tâche. Les réponses des administrations françaises ayant fait l'objet d'un contrôle sont coordonnées par le S.G.C.I.

Je vous demande d'être vigilant sur la qualité juridique des textes européens, notamment lorsque ces textes nécessitent une transposition en droit français. Celle-ci doit pouvoir se faire de manière simple et cohérente. A cette fin, les objectifs de négociation au niveau communautaire doivent intégrer les préoccupations de clarté, de lisibilité et de rigueur juridique. Une procédure de suivi juridique des textes européens (voir annexe IV) est mise en place sous la responsabilité des ministères avec le concours du Conseil d'Etat.

Le français est une langue officielle de l'Union européenne et de l'O.C.D.E. ; il convient de s'assurer scrupuleusement que ces organisations en respectent l'usage. Il est de la responsabilité des ministres et de tous les agents appelés à travailler en liaison avec ces organisations de faire respecter l'usage du français comme langue de travail. A cet égard, il leur appartient de faire les rappels à l'ordre qui s'imposent, de refuser qu'une décision juridique définitive soit prise sur un texte dont la version française ne serait pas disponible, voire de surseoir à la discussion d'un point de l'ordre du jour pour lequel les documents en français n'auront pas été distribués en temps utile.

Les principes rappelés ci-dessus ont pour but de garantir la cohérence et l'unité des positions du Gouvernement, exprimées dans les enceintes de l'Union européenne, afin d'en assurer la pleine efficacité. Je demande au secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne et à l'ambassadeur représentant permanent de me saisir de toute difficulté rencontrée dans l'application de la présente circulaire.

Edouard Balladur

ANNEXE I

REGLES RELATIVES A LA COMMUNICATION AVEC LES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE ET AUX DELEGATIONS FRANCAISES POUR LES QUESTIONS COMMUNAUTAIRES

I - Communication avec les institutions de l'Union européenne L'exigence de cohérence dans les positions françaises impose un strict respect des procédures de concertation interministérielle et de communication avec les institutions de l'Union européenne.

Toute instruction adressée à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne doit être transmise par le S.G.C.I. par les moyens protégés dont il dispose. Les correspondances écrites des autorités françaises destinées aux institutions de l'Union européenne, en particulier la Commission et le Parlement européen, doivent être acheminées par notre représentation permanente sur instruction adressée par le S.G.C.I. Il incombe à ce dernier de s'assurer que les projets de message émanant d'une administration font l'objet d'un accord interministériel avant leur transmission ou, dans le cas contraire, de saisir le Premier ministre pour arbitrage. Le S.G.C.I. veille, en outre, à la diffusion auprès des administrations intéressées de toute demande d'information ou sollicitation émanant de ces institutions.

Doivent être préparés en concertation avec le S.G.C.I. :

- les entrevues entre les membres du Gouvernement et les membres de la Commission ou la présidence en exercice du Conseil ;
- les contacts entre les représentants de l'administration et les services de la Commission ;
- les rencontres bilatérales entre les administrations françaises et leurs partenaires des autres Etats membres portant sur des sujets communautaires ;
- les missions d'information auprès du Parlement européen et du Comité des régions ;
- les réunions informelles de ministres.

Un membre de la représentation permanente doit être associé à ces rencontres si elles se tiennent à Bruxelles. Ces réunions ou contacts font systématiquement l'objet d'un compte-rendu écrit et accompagné des documents recueillis à cette occasion.

Ces dispositions s'appliquent sous réserve des règles de confidentialité qui s'imposent pour certains sujets.

II - Les délégations françaises

Les procédures pour assurer la représentation de la France auprès des institutions de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la composition et le fonctionnement des délégations françaises se rendant dans ces instances, doivent être strictement respectées.

1) La composition de la délégation française au Conseil de l'Union européenne. Le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager son gouvernement (article 146 du traité). La France doit donc être représentée pendant toute la durée de la session du Conseil par un membre du Gouvernement. En cas de force majeure, l'ambassadeur, représentant permanent, ou le représentant permanent adjoint, chef de délégation en l'absence d'un membre du Gouvernement, s'exprime au Conseil au nom de la France sur la base des instructions interministérielles.

Seuls peuvent être membres de la délégation les fonctionnaires désignés à cet effet dont le nombre peut être limité par la décision du Conseil (art. 4-3 du règlement intérieur du Conseil).

En salle du Conseil, le nombre de places par délégation est limité à six : outre le ministre et l'ambassadeur représentant permanent de la France auprès des communautés, ou le représentant permanent adjoint, seuls peuvent être admis en salle :

- le représentant du S.G.C.I. ;
- le conseiller de la représentation permanente, chargé du dossier et responsable du compte-rendu ;
- deux autres membres de la délégation désignés par le ministre, chef de la délégation.

Lorsque le Conseil se réunit en formation restreinte, le ministre, chef de délégation, est accompagné de l'ambassadeur ou du représentant permanent adjoint et, dans la limite des places disponibles, des membres de la délégation qu'il désigne. En tout état de cause, le chef de délégation prend les dispositions nécessaires pour que la délégation soit informée des débats du Conseil et qu'un compte-rendu en soit établi.

En salle d'écoute, le nombre des personnes présentes au titre de la délégation française est limité à trois. Une place est attribuée au ministre chef de file. Deux autres membres de la délégation sont désignés, sur demande des ministères, par le S.G.C.I.

La délégation française pour chaque Conseil doit donc se limiter aux seuls membres dont la présence sur place est strictement indispensable au bon déroulement de la négociation.

Sur ces bases, le secrétaire général du S.G.C.I. arrête, préalablement à chaque conseil, la liste des membres de la délégation française.

2) Participation des fonctionnaires aux travaux des instances de l'Union

La participation des fonctionnaires aux travaux du Conseil et des divers groupes et comités du conseil et de la commission est subordonnée à leur inscription, au plus tard la veille de la réunion concernée, à 16 heures, auprès du S.G.C.I.

Le nombre des experts pris en charge pour des réunions organisées par la commission est, sauf exception définie par la commission, limité à deux représentants par Etat membre.

Une plus grande rigueur dans l'utilisation des frais de mission et dans les demandes de remboursement des trajets auprès du conseil doit permettre de réduire les coûts pour le budget français.

Aussi, les moyens financiers disponibles pour couvrir les frais de mission doivent-ils être gérés avec la plus grande attention. La prise en charge financière des indemnités de séjour correspondantes n'est assurée que pour les fonctionnaires dont la présence sur place est indispensable. Les indemnités de séjour sont attribuées pour le ou les seuls jours de la réunion. La prise en charge d'un départ la veille de la réunion est acceptée dans l'hypothèse d'une réunion convoquée avant 10 heures ou si le domicile du délégué est situé hors de Paris et de la petite couronne. Hormis ces cas, toute demande de départ la veille de la réunion doit, compte tenu des implications financières qu'elle comporte, être justifiée par écrit au nom d'exigences précises. La prise en charge d'un retour le lendemain de la réunion ne sera acceptée que dans le cas où la réunion se terminerait moins d'une heure avant le départ du dernier train ou avion pour Paris. Dans tous les cas, un justificatif de la dépense effectuée est exigé pour le paiement de la nuitée.

ANNEXE II

TRAITEMENT DES TITRES V et VI DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

I - La politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.)

Le ministère des affaires étrangères a la responsabilité de la politique étrangère et de sécurité commune. Le directeur politique du ministère des affaires étrangères est le membre français du comité politique.

Lorsque la mise en œuvre d'une action commune implique l'adoption de mesures nationales à caractère financier, le ministère des affaires étrangères consulte les ministères compétents.

Lorsque les actions communes font appel à des instruments ou à des politiques communautaires, le S.G.C.I. assure la coordination interministérielle pour la préparation de la position française sur les aspects communautaires.

Lorsque l'action commune est susceptible de faire appel à des instruments ou à des politiques communautaires, les télégrammes diplomatiques du réseau COREU sont communiqués sans délai par le ministère des affaires étrangères au S.G.C.I. qui en assure la diffusion aux départements ministériels concernés.

La représentation de la France est assurée conjointement aux groupes du Conseil par le ministère des affaires étrangères et la représentation permanente, en faisant appel, en tant que de besoin, à l'expertise technique des ministères concernés.

La représentation permanente veille à ce que les convocations aux groupes du Conseil soient diffusées sans délai au S.G.C.I. Elle établit un compte-rendu des groupes de travail.

Le S.G.C.I. diffuse aux départements ministériels concernés les instructions et comptes-rendus des réunions sur les aspects communautaires.

II - La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

1 - La mission du S.G.C.I. est étendue aux sujets du titre VI du traité sur l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la définition des positions et des actions communes et l'élaboration des instruments juridiques et des textes communautaires.

A ce titre, le S.G.C.I. est chargé de préparer de façon interministérielle la position française tenue dans les réunions du Conseil de l'Union européenne, du COREPER, du K 4, des groupes directeurs et des différents groupes de travail du conseil. A cette fin, il recueille les propositions des différents ministères et, en cas de désaccord entre les ministères, il soumet le problème à l'arbitrage du Premier ministre.

La coopération opérationnelle entre services des douze Etats membres, notamment en matière de sécurité, ne relève pas de cette procédure. Toutefois, les ministères concernés saisissent le S.G.C.I. lorsqu'une position de principe à caractère interministériel doit être prise, et en particulier si elle a des incidences budgétaires ou diplomatiques.

2 - Il est créé au sein du S.G.C.I. un poste de "coordonnateur chargé de mission" auprès du secrétaire général. Le chargé de mission, sous l'autorité du secrétaire général, est en charge des affaires relevant du titre VI du traité sur l'Union européenne et de l'article 100 C du traité de Rome. Il est également en charge des affaires relevant de la convention d'application de Schengen. Le chargé de mission est nommé par arrêté du Premier ministre, sur proposition du ministère de l'intérieur, du garde des sceaux et du ministre des affaires étrangères.

3 - La représentation de la France au comité K 4 est assurée par le coordonnateur chargé de mission.

4 - Les dispositions de l'annexe I de la présente circulaire sont applicables, en particulier pour ce qui concerne la composition des délégations aux réunions des instances du conseil et des relations entre les administrations nationales et les institutions de l'Union.

Le ministère chef de délégation, dans le cadre de la position définie au niveau interministériel, conformément au paragraphe 1, est le ministère de l'intérieur pour les groupes directeurs 1 et 2 et le ministère de la justice pour le groupe directeur 3.

Dans les groupes de travail du conseil, la fonction de chef de délégation sera confiée à un représentant du ministère principalement responsable de la négociation et de la mise en oeuvre des textes, positions et actions communes discutées et préparées au sein du groupe de travail. La répartition entre les ministères est fixée annuellement par le Premier ministre et éventuellement modifiée en fonction de l'évolution de la structure des groupes.

En fonction des points abordés dans la discussion, au sein des groupes directeurs et des groupes de travail, le chef de délégation associe les représentants des autres ministères composant la délégation à la présentation de la position française.

La représentation permanente participe aux travaux des instances du conseil concernant le titre VI dans les mêmes conditions que pour les autres sujets abordés dans le cadre de l'Union.

ANNEXE III

RELATIONS AVEC LE PARLEMENT EUROPEEN, LE COMITE DES REGIONS ET LE COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

I - Le Parlement européen

Les pouvoirs du Parlement européen ont été renforcés par le traité sur l'Union européenne entré en vigueur le 1er novembre 1993. Le Parlement européen dispose désormais d'un pouvoir de codécision sur de nombreux sujets.

Le renforcement substantiel des pouvoirs législatifs accordés au Parlement européen impose d'améliorer le suivi des travaux de cette institution et l'information des parlementaires européens sur les positions du Gouvernement français.

Il revient à chaque ministère de désigner en son sein un chargé de mission pour les relations avec le Parlement européen qui assure un rôle de coordination entre les services de son ministère ; il est destinataire de tous les documents du Parlement européen et collecte toutes les informations y afférentes ; il les fait parvenir aux différents services concernés. Il travaille en relation avec les conseillers compétents de la représentation permanente.

Le domaine de compétence du chargé de mission peut être élargi par une lettre d'accréditation de son ministre. Il devient alors l'interlocuteur privilégié des parlementaires européens au sein du ministère ; il suit les travaux des groupes des commissions et des sessions plénières.

Le S.G.C.I. communique au chargé de mission toutes les informations et documentations dont il dispose sur les travaux des commissions parlementaires et des séances en assemblée plénière.

Les notes d'information dont les ministères veulent rendre destinataire le Parlement européen doivent être préalablement communiquées au S.G.C.I. Celui-ci les transmet au ministère chargé des affaires européennes et à la représentation permanente après avoir vérifié leur conformité avec la position interministérielle et recueilli, si besoin est, l'avis des autres ministères concernés, avant de les transmettre au Parlement européen.

Le chargé de mission accrédité par son ministre a compétence pour faire valoir auprès des parlementaires européens, après information préalable du S.G.C.I., la position française dans les domaines de compétence de leur ministère, notamment pour les amendements déposés et examinés ; il établit un compte-rendu après chaque mission qu'il fait parvenir pour information, dans les 24 heures, au S.G.C.I., au ministère chargé des affaires européennes et à la représentation permanente.

La représentation permanente met à disposition des chargés de mission les locaux de passage et les moyens de communication nécessaires à l'accomplissement de leur mission à Strasbourg et à Bruxelles.

Une cellule de coordination est créée au S.G.C.I. afin de suivre les travaux du Parlement européen pour l'ensemble de l'administration française. Elle est constituée par les chargés de mission désignés ou accrédités par leur ministre. Le S.G.C.I., en liaison avec le ministre chargé des affaires européennes et la représentation permanente, est chargé d'animer les activités de cette cellule.

Les membres de cette cellule se déplacent autant que nécessaire auprès du Parlement européen et assurent le suivi de tous ses travaux.

II - Le Comité des régions

Le traité sur l'Union européenne crée un Comité des régions.

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire est chargé, en liaison avec le ministère chargé des affaires européennes, de suivre les travaux du comité des régions. Il associe la

représentation permanente. Il désigne au sein de ses services un correspondant chargé d'informer les membres du comité sur les positions françaises. Ce correspondant est destinataire de tous les documents du comité des régions. Il les fait parvenir aux autres ministères qui pourraient être concernés par ces textes. Il est associé aux travaux de la cellule de coordination créée pour suivre ceux du Parlement européen.

Chaque ministère veille à tenir compte des travaux du comité des régions dans la définition de la position française.

Les notes d'information dont les ministères veulent rendre destinataires les membres du Comité des régions doivent être préalablement communiquées au S.G.C.I., qui vérifie leur conformité avec la position interministérielle.

III - Le Comité économique et social

Le S.G.C.I. assure le suivi des relations avec le comité économique et social, en liaison avec les ministères concernés.

ANNEXE IV

ASPECTS JURIDIQUES

Il est nécessaire d'améliorer la qualité juridique des textes européens en général et français lorsqu'ils résultent d'une transposition d'un texte européen. Pour cela, les ministères doivent intégrer les préoccupations juridiques de clarté, de lisibilité et de cohérence dans les objectifs de négociation au niveau communautaire en respectant les instructions suivantes :

I - Etude d'impact juridique

Pour la négociation d'un texte communautaire, une étude d'impact juridique peut être nécessaire. Elle est réalisée par le ministère chef de file. L'étude d'impact juridique doit comporter :

- un avis sur le principe même du texte, sous l'angle juridique et celui de la subsidiarité ;
- un tableau comparatif des dispositions communautaires envisagées et des dispositions nationales, qui devront, le cas échéant, être modifiées ou abrogées ;
- la liste des points des textes en discussion qui posent un problème au regard du droit interne ;
- lorsque l'importance du texte le justifie, une note de droit comparé élaborée par le ministre chef de file.

Ces dispositions doivent être adaptées en fonction de la nature et de l'importance de l'acte communautaire examiné.

Cette étude doit être remise au S.G.C.I. dans un délai d'un mois à compter de la transmission au ministère de la proposition d'acte communautaire. Le S.G.C.I. assure la diffusion de cette étude à l'ensemble des ministères intéressés et au Conseil d'Etat.

II - Meilleure prise en compte des aspects juridiques dans la procédure d'examen interministériel d'un texte communautaire.

Dès l'étude d'impact juridique réalisée, le S.G.C.I. examine l'utilité d'engager des consultations supplémentaires :

- pour les textes ayant des incidences importantes sur le droit interne, une demande d'avis peut être présentée au Conseil d'Etat ;
- pour chaque texte, il est établi une fiche de suivi juridique par le ministère compétent, transmise au S.G.C.I., au Conseil d'Etat et au ministère chargé des affaires européennes. Cette fiche est actualisée en fonction de l'évolution de la négociation.