

**L**a crise provoquée par le rejet du projet constitutionnel européen en France et aux Pays-Bas a révélé que la démocratisation des institutions communautaires est une nécessité.

Jusqu'à une date récente, l'accroissement du rôle du Parlement européen a été considéré comme la solution évidente pour remédier au "déficit démocratique". Mais cette solution indispensable, constamment mise en oeuvre depuis 27 ans, doit également s'accompagner du renforcement du rôle des parlements nationaux, qui sont également une source essentielle de l'impulsion politique et de la légitimation démocratique dans les Etats membres de l'Union européenne.

La démocratisation de l'Union passe donc aussi par un accroissement du rôle des parlements nationaux, condition d'une représentation efficace et légitime des citoyens européens au sein des institutions communautaires. Cette étude examine, dans une perspective comparative, les différentes facettes et modalités de ce processus de réforme démocratique du projet européen.

Hubert Haenel, sénateur du Haut-Rhin, est président de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat.

**FONDATION ROBERT  
SCHUMAN**

10 €  
ISSN : 1761-2233  
Juin 2006

NOTES DE LA FONDATION ROBERT SCHUMAN ■ LES PARLEMENTS NATIONAUX, UN APPUI POUR L'EUROPE



## LES PARLEMENTS NATIONAUX, UN APPUI POUR L'EUROPE

Hubert Haenel

**FONDATION ROBERT  
SCHUMAN**

[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

**LES PARLEMENTS NATIONAUX,  
UN APPUI POUR L'EUROPE**

HUBERT HAENEL  
sénateur du Haut-Rhin  
Président de la Délégation  
pour l'Union européenne du Sénat

# sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>22</b>
<b>I. Le rôle actuel des parlements nationaux ...</b>	<b>24</b>
I.1 Le rôle législatif .....	24
I.1.1 L'approbation de certains actes .....	24
I.1.2 La transposition des directives.....	26
I.2 Le contrôle de l'action européenne des gouvernements ..	27
I.2.1 Les systèmes danois et finlandais : un encadrement de l'action des gouvernements.....	28
I.2.2 Le système britannique : un contrôle fondé sur la "réserve d'examen parlementaire" .....	30
I.2.3 Le système allemand : la prise en compte du fédéralisme .....	31
I.2.4 Le système français : une atténuation de la prépondérance de l'exécutif .....	33
I.3 La coopération interparlementaire .....	36
I.3.1 Une controverse persistante .....	37
I.3.2 Des modalités diverses .....	40
I.3.2.1 <i>La Conférence des présidents des Etats membres                     de l'Union européenne et du Parlement européen .....</i>	<i>40</i>
I.3.2.2 <i>La Conférence des organes spécialisés                     dans les affaires communautaires (COSAC) .....</i>	<i>41</i>
I.3.2.3 <i>L'Assemblée de l'UEO (Assemblée interparlementaire                     européenne de sécurité et de défense) .....</i>	<i>44</i>
I.3.2.4 <i>Les conventions.....</i>	<i>48</i>
I.3.2.5 <i>Les autres formes de coopération.....</i>	<i>51</i>

## **2. Les perspectives ..... 52**

### **2.1 Bilan des travaux de la Convention et de la CIG .....54**

#### **2.1.1 L'absence de solution au problème du rôle**

collectif des parlements nationaux .....54

2.1.1.1 *Le refus d'une "seconde Chambre"*.....54

2.1.1.2 *Le refus du "Congrès"* .....58

2.1.1.3 *Le refus d'un renforcement de la COSAC*.....59

2.1.1.4 *La consécration de la méthode de la Convention*.....63

#### **2.1.2 Une avancée importante sur le terrain de la subsidiarité .....64**

2.1.2.1 *Une démarche novatrice* .....64

2.1.2.2 *Le dispositif retenu* .....66

2.1.2.3 *Les limites* .....67

#### **2.1.3 Les autres aspects .....68**

2.1.3.1 *Les procédures de révision simplifiées*.....68

2.1.3.2 *Le rôle spécifique dans la construction  
de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*.....70

### **2.2 Les évolutions possibles à court terme .....73**

#### **2.2.1 L'application du principe de subsidiarité .....74**

2.2.2 La légitimité et l'efficacité des politiques  
intergouvernementales .....77

#### **2.2.3 La publicité du débat européen .....79**

## **Conclusion.....80**

# Introduction

**L**e rôle des parlements nationaux fait partie des thèmes de la réflexion qui s'est engagée, à l'échelon européen, à la suite des référendums négatifs en France et aux Pays Bas.

Ainsi, le 1<sup>er</sup> février dernier, le Chancelier autrichien, et président en exercice du Conseil européen, Wolfgang Schäussel, déclarait que "pour combler le fossé entre le peuple européen et la politique, entre les citoyens de l'Union et les institutions, le dialogue entre les parlements nationaux et les institutions constitue un point essentiel". Durant la même réunion, le président de la Commission européenne José Manuel Barroso avait qualifié les parlementaires nationaux « d'indispensables relais » de la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, grâce à leur "lien de proximité privilégié avec les citoyens" et à leur "capacité d'entraînement" auprès des gouvernements.

De telles déclarations manifestent un changement d'état d'esprit. Certes, l'idée que les parlements nationaux aient, en tant que tels, une place dans l'architecture européenne, ne fait plus figure d'hérésie : mais que leur association plus étroite aux activités de l'Union puisse apparaître comme un moyen de renforcement de la

construction européenne traduit une évolution notable.

Assurément, le thème d'un "déficit démocratique" de la construction européenne n'a rien de nouveau. Au contraire, il a été longtemps un des thèmes dominants du débat européen. Mais, pendant longtemps, on a pu avoir le sentiment qu'il n'était mis en avant que pour revendiquer un accroissement des pouvoirs du Parlement européen, considéré comme le seul moyen de démocratiser un processus de décision jugé "technocratique".

## L'ascension du Parlement européen

Il en est résulté, au fil des traités, une montée en puissance régulière de l'Assemblée de Strasbourg au sein des institutions européennes :

- Les traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975 l'ont doté de larges pouvoirs budgétaires.
- L'"Acte unique européen" des 27 et 28 février 1986 a rendu nécessaire l'accord du Parlement européen pour les adhésions à la Communauté et les accords d'association à celle-ci, et mis en place pour certains domaines la procédure de "coopération", désormais résiduelle, mais qui donnait au Parlement dans la procédure législative une place allant au-delà du rôle consultatif qui était le sien jusque-là.
- Le traité de Maastricht du 7 février 1992 a rendu nécessaire l'accord du Parlement européen pour de nombreuses décisions : accords internationaux les plus importants, règles concernant le droit de séjour et de circulation

## Introduction

des citoyens de l'Union, règles de base concernant les fonds structurels et le fonds de cohésion, statuts du système européen de banques centrales (SEBC), procédure uniforme pour les élections européennes. En outre, ce traité a mis en place, pour certains domaines, la procédure de "codécision" dans laquelle un texte ne peut être adopté par le Conseil, même statuant à l'unanimité, dès lors que le Parlement s'y oppose ; parallèlement, la procédure de coopération a été étendue à de nouveaux domaines. Enfin, les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée ont été sensiblement élargis : la Commission, désormais renouvelée après chaque élection européenne, doit recevoir l'investiture du Parlement (qui a, depuis le traité de Rome, le pouvoir de la renverser) ; de plus, celui-ci a désormais le droit de constituer des commissions d'enquête.

– Le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 a poursuivi cette évolution : la procédure de codécision a été légèrement modifiée pour aboutir à une égalité complète entre le Parlement et le Conseil ; surtout, elle a été étendue à de nombreux domaines (la procédure de coopération ne concernant plus que certaines règles relatives à l'Union économique et monétaire), si bien qu'elle est devenue la procédure de droit commun lorsque le Conseil statue à la majorité qualifiée (les seules exceptions significatives étant la politique agricole et la politique commerciale). Le contrôle politique du Parlement sur la Commission a été renforcé par un mécanisme de double investiture (le Parlement investit d'abord le président de la Commission, puis la Commission en tant que collègue, après audition de chacun des membres

désignés). Enfin, le Parlement a reçu un instrument important d'influence en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), puisque les dépenses de cette politique ont été mises à la charge du budget communautaire (sauf décision contraire du Conseil statuant à l'unanimité).

– Le traité de Nice a prolongé ce mouvement, en étendant la procédure de codécision aux nouvelles matières où le Conseil était désormais appelé à statuer à la majorité qualifiée. Par ailleurs, ce texte a accru les pouvoirs du Parlement en ce qui concerne la saisine de la Cour de Justice. Alors qu'auparavant il pouvait seulement saisir celle-ci pour sauvegarder ses propres prérogatives ou faire constater la "carence" d'une autre institution à mettre en oeuvre une disposition des traités, il a reçu – au même titre qu'un État membre – la possibilité de former des recours contre les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne (BCE), que ce soit pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité instituant la Communauté européenne, ou détournement de pouvoir.

Le Parlement européen dispose ainsi, de nos jours, de pouvoirs très étendus.

La procédure budgétaire lui donne le "dernier mot" sur les "dépenses non obligatoires" (c'est-à-dire pour l'essentiel les dépenses autres que les dépenses agricoles) qui constituent la majorité des dépenses de l'Union.

En matière législative, la procédure de codéci-

## Introduction

sion s'applique à pratiquement tous les domaines où le Conseil statue à la majorité qualifiée, ce qui est désormais le cas général et l'accord du Parlement européen – soit par l'exigence d'un "avis conforme", soit par l'application de la procédure de codécision – est également requis pour certaines décisions prises par le Conseil à l'unanimité.

Les pouvoirs de contrôle du Parlement sont également très larges : investiture de la Commission, droit de la renverser (alors que le Parlement ne peut être dissout), droit de créer des commissions d'enquête...

Ces pouvoirs sont d'autant significatifs que le Parlement les exerce de manière autonome, n'étant lié ni par les contraintes d'une discipline majoritaire, ni par les mécanismes du "parlementarisme rationalisé". Ils apparaissent, *mutatis mutandis*, plus importants que ceux dont dispose le parlement national au sein d'un État membre, où le poids de l'Exécutif est généralement bien plus grand.

### Un résultat paradoxal

L'ascension du Parlement au sein des institutions européennes n'a cependant pas produit l'effet escompté. Le sentiment d'un "déficit démocratique" n'a pas disparu. Et la participation aux élections européennes n'a cessé de décliner, passant en vingt-cinq ans de 63 % à moins de 46 % (encore faut-il tenir compte, pour apprécier ce résultat moyen, du fait que le vote est obligatoire dans certains États membres). Contre toute attente, l'augmentation des pouvoirs du Parlement s'est ainsi accompagnée d'un

désintérêt croissant pour son élection.

Certes, le déclin de la participation électorale est une tendance qui ne concerne pas seulement les élections européennes. Mais dans leur cas, le phénomène est particulièrement marqué. Ainsi, en France, la même année que les élections européennes, les élections régionales ont suscité une participation de 65 %, contre 43 % pour les élections européennes ; deux ans auparavant, la participation avait atteint respectivement 80 % et 64 % à l'élection présidentielle et aux élections législatives. Surtout, dans le cas du Parlement européen, l'augmentation des pouvoirs, et donc de l'enjeu, aurait dû contrebalancer la tendance à l'érosion de la participation.

Il faut donc admettre que la montée en puissance du Parlement européen n'a pas suffi à rapprocher les institutions européennes des citoyens.

### Comment expliquer ce résultat étonnant ?

On peut remarquer que le parlementarisme européen répond assez mal à certains des "canons" de la démocratie représentative<sup>(1)</sup>. Celle-ci suppose tout d'abord l'existence et l'expression d'une opinion publique vis-à-vis de laquelle les gouvernants sont amenés à se situer. Or, même si des mouvements d'opinion en Europe dépassent les frontières nationales, on ne peut pas encore parler d'"opinion publique européenne" ou d'"espace public européen". Bien au contraire, les élections européennes donnent lieu à autant de débats qu'il y a d'États membres, et c'est d'ailleurs en

(1) Sur les conditions de fonctionnement de celle-ci, voir Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1997.

## Introduction

termes de succès ou de désaveu du gouvernement national qu'elles sont interprétées sur le plan politique. Autrement dit, le cadre de référence commun qui donnerait sens aux élections européennes ne s'est pas véritablement formé.

Ensuite et surtout, le ressort de la démocratie représentative est la possibilité d'une sanction électorale<sup>(2)</sup> : or, cette possibilité demeure une hypothèse abstraite dans le système européen, qui ne connaît à proprement parler ni majorité ni opposition dans aucune des institutions, et fonctionne essentiellement par compromis entre les principales tendances politiques.

L'évolution institutionnelle de l'Europe a été largement inspirée par des modèles nationaux, et notamment le modèle allemand qui apparaissait comme une référence naturelle, puisque l'Allemagne a été longtemps le seul État membre organisé sur un mode fédéral et qu'elle était par ailleurs le pays le plus peuplé de l'Union. L'idée s'est imposée que le Parlement européen était appelé à jouer le rôle du Bundestag dans le système allemand, le Conseil celui du Bundesrat, la Commission celui du Bundesregierung et la Cour de Justice celui de la Cour de Karlsruhe. Cette vision a semblé d'autant plus crédible que l'organisation des partis politiques à l'échelon européen était en grande partie à l'image des familles politiques qui s'étaient formées en Allemagne.

Mais plaquer ainsi un schéma national, même de nature fédérale, sur une réalité européenne autrement plus complexe n'a-t-il pas quelque chose d'artificiel ? Même si la vie politique de chaque Land a ses caractéristiques, il n'en existe pas moins une opinion publique allemande s'ex-

primant dans un espace public commun, et les élections fédérales peuvent donner lieu à une sanction provoquant une alternance. Le système européen ne présente pas ces caractéristiques. Et l'on ne peut s'attendre à ce qu'un mode de légitimation adapté à un système national puisse légitimer tout autant un système d'une autre nature.

Pour chercher les voies d'une légitimité accrue de l'entreprise européenne, ne faut-il pas se tourner vers une conception plus nuancée, mieux adaptée à l'originalité de la construction commune ? Après tout, l'expérience ne suggère pas que mimer les démocraties nationales soit le meilleur moyen d'enraciner la démocratie européenne : ainsi, lors du référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, il s'est avéré que l'emploi du mot "Constitution" pour un texte qui n'en avait pas la nature a plutôt brouillé le message adressé aux électeurs, compliquant la tâche des défenseurs du texte. Ne serait-il pas préférable d'assumer davantage la spécificité du projet européen ?

### Vers un autre modèle ?

La formule lancée par Jacques Delors, de l'Europe comme "fédération d'États-nations", s'oriente dans une telle direction. En effet, une fédération d'États-nations doit être bien distinguée d'un État fédéral tel que l'Allemagne. Un État fédéral est un État souverain, intégrant des collectivités qui ne sont plus, quant à elles, des États au sens du droit international, car leur fondement se trouve dans la Constitution de l'État fédéral et non plus directement dans l'ordre juridique international<sup>(3)</sup>.

(2) "C'est la reddition des comptes qui, depuis l'origine, constitue l'élément démocratique fondamental du lien représentatif", Bernard Manin, op. cit. p. 301.

(3) Voir Hans Kelsen, "Droit et État du point de vue d'une théorie pure", *Annales de l'Institut de droit comparé de l'université de Paris*, 1936, t. II, Sirey, pp. 51-52.

## Introduction

Un tel modèle ne peut s'appliquer valablement à l'Union européenne. Celle-ci est loin de présenter la plupart des caractéristiques d'un État souverain :

- elle n'a pas la "compétence de la compétence", mais au contraire n'exerce que les compétences qui lui sont attribuées par des traités conclus entre États souverains (même si ces États exercent en commun une partie importante de leur souveraineté dans le cadre de ces traités) ;

- l'Union en tant que telle n'a pas d'armée, et n'a pas de personnalité juridique complète sur le plan international ;

- pour l'application de ses décisions, l'Union est tributaire des États membres : elle n'a ni les moyens administratifs et financiers, ni les instruments de coercition (police et justice) qui sont ceux d'un État ;

- la citoyenneté européenne, selon les traités eux mêmes, complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

En revanche, une fédération d'États nations peut s'appuyer principalement sur les moyens d'action et de contrainte des États membres, ne détenir qu'une capacité d'action extérieure partielle et encadrée, et n'avoir que des compétences d'attribution. Car son esprit est l'exercice en commun des souverainetés et non l'avènement d'une souveraineté nouvelle. Pour autant, elle n'est pas assimilable à une confédération d'États, simple association d'États normalement régie par la décision à l'unanimité. Elle implique une solidarité bien plus grande entre

les États membres, permettant un large recours à un mode de décision majoritaire et la formation d'un droit autonome que les États membres sont tenus d'appliquer.

De ce fait, une fédération d'États nations ne peut s'appuyer seulement ni sur une légitimité de type fédéral, ni sur la légitimité que lui communiqueraient les États membres. Elle doit associer tous les types de légitimité en présence : c'est ce que fait ressortir l'expression "fédération d'États nations", qui suggère que la légitimation de l'Union ne doit pas seulement procéder d'une démocratie se développant à l'échelon européen, mais aussi des démocraties nationales. C'est dans le même esprit que Joschka Fischer avait déclaré, lors du débat qui a précédé le lancement de la Convention sur l'avenir de l'Europe, que "l'État nation avec ses traditions culturelles et démocratiques demeurera irremplaçable pour légitimer une union des citoyens et des États qui soit pleinement acceptée par les populations"<sup>(4)</sup>.

Dans le même sens, le Premier ministre luxembourgeois, Jean Claude Juncker, déclarait récemment : "Ceux qui veulent voir les États nations disparaître se trompent lourdement. L'Europe doit tenir compte du fait national, lui casser les griffes à l'occasion pour lui ôter tout ce qui est excessif, pernicieux et dirigé contre les autres. Mais les nations ne sont pas des inventions provisoires de l'Histoire. Les citoyens européens ne veulent pas des États-Unis d'Europe, mais un partage de pans entiers de souveraineté nationale pour une meilleure efficacité. On ne peut pas construire l'Europe contre les sentiments profonds des peuples"<sup>(5)</sup>.

(4) Voir "Le Monde", 21 juin 2000.

(5) Voir "Libération", 24 mars 2006.

## Introduction

La définition de l'Europe comme "fédération d'États-nations" ouvre ainsi la voie à une conception nuancée et pluraliste de la légitimation démocratique de la construction européenne. Et elle implique, notamment, que les parlements nationaux, qui incarnent les "traditions culturelles et démocratiques" mentionnées par Joschka Fischer, soient en mesure de concourir à cette légitimation.

Cette approche peut également s'appuyer sur le fait que la construction européenne ne repose pas sur une méthode de décision unique<sup>(6)</sup>, mais sur une combinaison de plusieurs méthodes où les différents acteurs institutionnels occupent des places différentes : méthode "communautaire", méthode "fédérale", méthode "intergouvernementale". Un seul type de légitimation démocratique ne saurait correspondre à cette combinaison complexe, qui est pourtant à la base des grands équilibres de la construction européenne.

### Quelle association des parlements nationaux ?

Si de fortes raisons militent donc pour sortir du schéma fédéraliste orthodoxe et pour mieux associer les parlements nationaux à la construction européenne, les modalités d'une telle association continuent de soulever des difficultés et des controverses.

La question ne se posait pas tant que les parlementaires européens étaient des parlementaires nationaux désignés par les assemblées auxquelles ils appartenaient. Mais l'élection du Parlement européen au suffrage universel, en 1979, a mis fin

à cette forme d'association automatique et structurelle. Et pourtant, la question du rôle des parlements nationaux n'a guère été abordée durant une dizaine d'années.

C'est sous l'angle du développement de la coopération entre le Parlement européen et des parlements nationaux qu'elle a fait son apparition dans les traités, sous la forme de deux déclarations annexées au traité de Maastricht (1992).

La première recommandait "d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne" et "d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen" ainsi que les "contacts" entre eux ; elle demandait également aux gouvernements de veiller "à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen".

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

Cette seconde déclaration renvoyait implicitement aux "assises parlementaires" qui avaient été orga-

<sup>(6)</sup> Voir Hubert Haenel et François Sicard, *Enraciner l'Europe*, Seuil, 2003, pp. 90-107.

## Introduction

nisées à Rome en novembre 1990, durant la négociation du traité de Maastricht. Ces assises, composées pour deux tiers de parlementaires nationaux et pour un tiers de parlementaires européens, devaient débattre d'un message à adresser à la Conférence intergouvernementale. Mais, entièrement organisées par le Parlement européen, elles s'étaient ramenées à un exercice de ratification des positions que celui-ci avait précédemment arrêtées. Cette expérience peu convaincante explique sans doute que la "Conférence des parlements" n'ait jamais pu être réunie alors que, sur le papier, elle constituait une formule séduisante pour permettre une expression des parlements nationaux sur les questions européennes, ainsi qu'un dialogue avec la Commission et la présidence en exercice de l'Union.

A peu près au même moment, avait été lancée une initiative appelée à un plus grand avenir, la "Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires" (COSAC), principalement composée de représentants des commissions européennes des parlements nationaux. Centrée sur la coopération entre les parlements nationaux, puisque chacun a six représentants, de même que le Parlement européen, la COSAC s'est régulièrement réunie tous les six mois, dans l'État exerçant la présidence, depuis sa création en novembre 1989.

La question du rôle des parlements nationaux a été reprise lors de la négociation du traité d'Amsterdam. Finalement, un protocole sur "le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne" a été annexé à ce traité. Sur le plan du droit, il s'est agi d'une évolution importante :

alors que les déclarations (comme celles annexées au traité de Maastricht) n'ont pas de valeur contraignante, un protocole a autant de portée que le traité auquel il est annexé. Le rôle des parlements nationaux a donc reçu alors une reconnaissance juridique.

Sur le fond, le protocole d'Amsterdam comporte deux parties distinctes.

La première prévoit notamment la transmission aux parlements nationaux des propositions législatives de la Commission et leur garantit un délai de six semaines pour examiner ces propositions avant que le Conseil ne statue.

La seconde partie du protocole officialise l'existence de la COSAC, qui avait été mise en place de manière coutumière, et précise son rôle. Elle peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'Union européenne, notamment sur la base de projets que des gouvernements des États membres peuvent décider de lui transmettre d'un commun accord. La COSAC peut en outre examiner toute proposition en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité ou de justice. Enfin, elle peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux.

Le mouvement de reconnaissance du rôle des parlements nationaux s'est poursuivi après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

## Introduction

Ainsi, la Convention chargée d'élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a fait une large place aux représentants des parlements nationaux (qui étaient au nombre de trente sur un total de soixante-deux).

La "déclaration sur l'avenir de l'Union" annexée au traité de Nice du 9 décembre 2000 faisait du "rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne" un des quatre thèmes à traiter en priorité par la Conférence intergouvernementale (CIG) devant être convoquée en 2004.

La Convention sur l'avenir de l'Europe, réunie pour préparer cette CIG, était composée en majorité de représentants des parlements nationaux (cinquante-six sur cent cinq membres).

Et le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé le 29 octobre 2004, a pour la première fois prévu un rôle direct pour les parlements nationaux dans le processus de décision européen, en leur permettant d'adresser aux institutions de l'Union des "avis motivés" concernant le respect du principe de subsidiarité et en leur ouvrant la possibilité de saisir la Cour de justice sur ce même terrain.

\* \*  
\*

Au cours des dernières années, une tendance s'est donc clairement manifestée en faveur d'une association plus étroite des parlements nationaux aux activités de l'Union.

Mais, alors que le traité constitutionnel semblait avoir dégagé certains éléments consensuels

pour la forme de cette association, la panne du processus de ratification de ce traité fait que ce problème reste pendant.

Il est donc utile de faire plus précisément le point sur le rôle des parlements nationaux dans le cadre des traités en vigueur, puis d'examiner les perspectives d'évolution dans le contexte créé par les référendums négatifs en France et aux Pays-Bas.

# Résumé

Le “déficit démocratique” figure depuis longtemps parmi les principales critiques adressées à l’Union européenne. Mais jusqu’à une date récente, les remèdes pressentis à ce déficit étaient essentiellement internes : il s’agissait d’accroître l’élément démocratique au sein des institutions européennes. En tant qu’entité politique autonome, l’Union devait posséder sa propre base démocratique et ses propres institutions représentatives. La principale conséquence historique de cette ligne de pensée a été le renforcement du rôle et des pouvoirs du Parlement européen. Depuis les années 70, les traités successifs n’ont cessé de renforcer la position de ce dernier, jusqu’à faire de lui un partenaire égal du Conseil des ministres sur la plus grande partie des domaines d’action de l’Union européenne. Cette évolution nécessaire, que devait couronner le projet de traité établissant une Constitution pour l’Europe, ne semble pourtant pas avoir suffi à rapprocher les citoyens des institutions européennes.

A côté de l’approfondissement démocratique de l’Union européenne, la gestion démocratique des affaires communautaires dans les Etats membres de l’Union doit aussi être envisagée. Cela signifie concrètement accroître le rôle des parlements nationaux dans ce domaine. C’est aussi par l’intermédiaire des représentations

nationales qu’il sera possible, en effet, d’améliorer l’implication régulière des citoyens européens dans les enjeux et les débats de la vie politique de l’Union européenne.

Cet impératif désormais reconnu par les plus hauts responsables européens a d’ores et déjà abouti à une série de réformes. Le traité de Maastricht envisageait une double évolution à cet égard : établir un mécanisme de coopération permanent entre le Parlement européen et les différents parlements nationaux ; faire en sorte que les différents gouvernements associent plus étroitement leurs parlements respectifs à la prise de décision en matière européenne, notamment en leur communiquant “en temps utile” les propositions législatives de la Commission. Cette dernière obligation figure depuis dans les traités. Une “Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires” (COSAC) a en outre été mise en place, dont le rôle, informel puis formel, n’a cessé de se renforcer au cours des années. Cette évolution devait, là comme ailleurs, culminer avec le projet constitutionnel, qui prévoyait pour la première fois une implication directe des parlements nationaux dans le processus de décision européen.

En dépit des “non” français et néerlandais au traité constitutionnel, la question de l’accroissement du rôle des parlements nationaux dans la prise de décision au sein de l’Union européenne reste plus que jamais à l’ordre du jour. Un tel accroissement demeure en effet l’un des moyens de restaurer la légitimité du projet européen aux yeux des citoyens et de leurs représentants.

# 1 Le rôle actuel des parlements nationaux

Le rôle des parlements nationaux dans la vie de l'Union revêt plusieurs formes. Ils ont un rôle législatif qui prend lui-même deux formes bien différentes : les parlements nationaux sont des législateurs de base dans la mesure où leur approbation est nécessaire pour les actes les plus fondamentaux de l'Union ; à l'autre extrémité du processus législatif, ils interviennent pour transposer les directives communautaires en droit national. Les parlements nationaux ont également une mission de contrôle de l'action de leurs gouvernements au sein du Conseil de l'Union : ce contrôle est un aspect important de la légitimation démocratique de l'Union. Enfin, la coopération interparlementaire apparaît de plus en plus comme une dimension importante de l'association des parlements nationaux aux activités de l'Union.

## 1.1 Le rôle législatif

### 1.1.1 L'approbation de certains actes

L'approbation des parlements nationaux est requise chaque fois que les traités<sup>(7)</sup> mentionnent qu'un acte doit être adopté ou ratifié par

les États membres "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives" ou "conformément à leurs exigences constitutionnelles" respectives.

C'est le cas des actes les plus fondamentaux de l'Union :

- la révision des traités (article 48 du TUE),
- l'adhésion de nouveaux États (article 49 du TUE) ;
- la fixation des règles relatives aux ressources propres du budget communautaire (article 269 du TCE) ;
- la décision éventuelle de mettre en place une défense commune (article 17 du TUE).

C'est également le cas de certains actes qui s'apparentent à des modifications des traités :

- les décisions éventuelles de transférer vers le premier "pilier"<sup>(8)</sup> de l'Union des matières relevant du troisième "pilier" (article 42 du TUE) ;
- les décisions éventuelles de compléter la liste des droits constitutifs de la citoyenneté européenne (article 22 du TCE) ;
- les décisions concernant l'adoption d'une procédure uniforme ou de principes communs pour les modalités d'élection des députés européens (article 190 du TCE).

L'approbation des parlements nationaux est également requise pour les conventions qui sont

<sup>(8)</sup> Le troisième "pilier" de l'Union, de nature intergouvernementale, couvre la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le premier "pilier" est constitué par la Communauté européenne, où en règle générale le Conseil statue à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen, sous le contrôle de la Cour de justice.

<sup>(7)</sup> Il s'agit des deux traités de base de la construction européenne, le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité instituant la Communauté européenne (TCE).

1 établies dans le cadre du troisième pilier de l'Union (article 34 du TUE).

En ce qui concerne les accords conclus avec des États ou des organisations internationales au titre de la politique étrangère et de sécurité commune ou de la coopération policière et judiciaire, l'article 24 du TUE précise "aucun accord ne lie un État membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles" ; en vertu de cette disposition, presque tous les États membres n'approuvent ces accords qu'après y avoir été autorisés par leur parlement national. Toutefois, le Gouvernement français, en dépit des demandes réitérées de l'Assemblée nationale et du Sénat, a considéré jusqu'ici que ces accords n'appelaient pas d'autorisation parlementaire.

### 1.1.2 La transposition des directives

L'article 249 du TCE dispose que "la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens". Le législateur national dispose donc, en principe, d'une marge d'appréciation lors de la transposition des directives communautaires en droit national : il a une obligation de résultats (la transposition devant se faire dans un délai fixé par la directive), non de moyens.

Dans la pratique, l'esprit de cet article est loin d'être toujours respecté : les directives sont souvent très détaillées, ne laissant qu'une faible marge au législateur national.

Il n'en appartient pas moins à celui-ci d'introduire

les dispositions des directives dans le droit interne, en tenant compte du contexte juridique national. Dans certains États membres, certaines transpositions peuvent être (totalement ou partiellement) de la compétence des parlements régionaux. Dans le cas de la France, la transposition est de la compétence du Gouvernement lorsque le texte ne comporte aucune disposition de nature législative au sens de l'article 34 de la Constitution. Malgré ces exceptions, l'incorporation des directives dans le droit des États est pour l'essentiel de la responsabilité des parlements nationaux.

Ceux-ci ont également à transposer dans le droit national les "décisions-cadres" concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (article 34 du TUE).

## 1.2 Le contrôle de l'action européenne des gouvernements

Le Conseil de l'Union, qui élabore la législation européenne conjointement avec le Parlement européen et exerce des fonctions exécutives, notamment en matière de politique étrangère et de défense, est composé de représentants des gouvernements : l'article 203 du TCE précise que "le Conseil est formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre".

La légitimité démocratique du Conseil repose sur le fait que les ministres qui y représentent les États sont responsables devant leurs parle-

## Le rôle actuel des parlements nationaux

ments respectifs, eux mêmes représentants des différents peuples. Le contrôle des parlements nationaux sur l'action européenne des gouvernements, compte tenu de la place importante du Conseil au sein des institutions de l'Union, est donc un des principaux aspects de la légitimation démocratique de l'Union.

Même si l'effectivité de ce contrôle est ainsi une question d'intérêt commun, les modalités de son exercice dépendent du contexte institutionnel propre à chaque pays. Il y a autant de systèmes de contrôle que d'États membres. On se limitera donc à présenter quelques exemples.

### 1.2.1 Les systèmes danois et finlandais : un encadrement de l'action des gouvernements

Souvent cité en exemple, le système danois repose sur le fait que l'action européenne du Gouvernement est encadrée par des mandats auxquels la commission des Affaires européennes du Parlement (Folketing) a donné son accord.

Le Gouvernement adresse aux parlementaires, sur chaque proposition législative européenne ainsi que sur les "livres verts" et les "livres blancs" de la Commission européenne<sup>(9)</sup>, une "note préliminaire" analysant les enjeux du texte et précisant ses conséquences éventuelles sur la législation danoise.

La commission des Affaires européennes se réunit chaque semaine pour examiner les points à l'ordre du jour des réunions du Conseil qui se tiendront dans la semaine à venir. Ses membres reçoivent du Gouvernement, à cette

occasion, des "notes d'actualité" qui précisent l'état d'avancement des questions qui seront examinées. Durant la réunion, le ministre compétent expose oralement les positions qu'il souhaite défendre au Conseil. Cet exposé est suivi d'un débat au cours duquel le ministre peut préciser ou corriger les intentions qu'il a exprimées. S'il n'y a pas, au sein de la commission des Affaires européennes, de majorité hostile aux positions ainsi proposées, celles-ci deviennent le mandat de négociation du Gouvernement.

Par ailleurs, avant chaque réunion du Conseil européen, le Premier ministre expose à la commission des Affaires européennes les questions qui seront abordées et la position que le Gouvernement se propose de défendre ; cet exposé est suivi d'un débat, sans qu'il y ait – sauf exception – adoption d'un mandat de négociation. À l'issue de la réunion du Conseil européen, le Premier ministre se présente de nouveau devant la commission des Affaires européennes afin de lui rendre compte des résultats.

Le contrôle exercé par le Parlement finlandais (Eduskunta) comprend, quant à lui, deux aspects.

Le premier est l'examen des textes. Les propositions d'actes européens sont transmises au Parlement accompagnées d'une communication du Gouvernement ; elles sont renvoyées à la commission compétente, qui est tenue d'émettre un avis. Celui-ci est transmis à la "Grande Commission" du Parlement, qui définit sur cette base la position que le Parlement demande au Gouvernement de suivre.

Le deuxième aspect est l'audition par la Grande

<sup>(9)</sup> Ces documents de consultation préparent les initiatives législatives de la Commission européenne.

Commission des ministres devant participer à une réunion du Conseil de l'Union la semaine suivante. Lors de cette réunion, les ministres fournissent une note sur l'état des négociations. La Grande Commission met en rapport l'évolution du dossier avec la position qu'elle a adoptée en amont. Quelques jours après la réunion du Conseil, le Gouvernement adresse un rapport écrit sur ses résultats.

### **1.2.2 Le système britannique : un contrôle fondé sur la "réserve d'examen parlementaire"**

Au Royaume-Uni, la base du contrôle parlementaire sur la politique européenne du Gouvernement est la "réserve d'examen" : un ministre ne peut normalement se prononcer sur un texte au sein du Conseil de l'Union si l'une ou l'autre chambre a décidé de l'examiner mais n'a pas terminé cet examen.

Dans les dix jours qui suivent le dépôt d'un texte européen, le Gouvernement communique une note explicative ("explanatory memorandum"), qui présente le contenu du texte, son impact pour le Royaume-Uni, examine s'il soulève des problèmes de subsidiarité et précise la position du Gouvernement.

A la Chambre des Communes, la commission spéciale ("Select Committee") chargée des questions européennes élabore un avis sur l'importance juridique et politique de chaque document, et recommande éventuellement un examen approfondi par l'une des trois commissions permanentes européennes ("European Standing Committees") qui existent au sein de la Chambre et se distinguent

par leurs domaines de compétence. L'examen par la commission compétente commence habituellement par une communication du ministre responsable, suivie d'une discussion ; la commission débat ensuite d'une "motion" au Gouvernement. Celui-ci peut décider que le texte appelle un débat en séance plénière.

A la Chambre des Lords, le principal organe d'examen est la commission spéciale des Affaires européennes, composée de 18 membres. Chacun d'eux est membre d'au moins une des sept sous-commissions thématiques, mais d'autres lords sont cooptés dans ces sous-commissions, si bien qu'au total environ 70 membres de la Chambre sont impliqués dans l'examen des textes communautaires. Les sous-commissions jouent un rôle assez analogue aux "European Standing Committees" de la Chambre des Communes et conduisent notamment un dialogue écrit et oral avec les ministres compétents sur les textes retenus pour examen. Les rapports des sous-commissions doivent ensuite être approuvés par la commission spéciale elle-même. Le Gouvernement est tenu de leur apporter une réponse dans un délai maximal de deux mois.

D'une manière générale, le Gouvernement n'est pas lié par les prises de position de l'un ou l'autre chambre, mais doit rendre compte régulièrement des positions qu'il a prises en indiquant, le cas échéant, pourquoi il s'est écarté des recommandations de l'une ou l'autre assemblée.

### **1.2.3 Le système allemand : la prise en compte du fédéralisme**

En raison de l'organisation fédérale de l'Allemagne,

les deux chambres n'ont pas le même rôle dans le contrôle de la politique européenne.

Le rôle du Bundestag peut être rapproché de celui de la Chambre des communes : le Gouvernement fédéral doit tenir compte de ses prises de position sur les propositions d'actes européens, mais n'est pas lié par elles. La loi fondamentale dispose à son article 23 : "Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le Gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le Gouvernement fédéral prend en considération des prises de position du Bundestag".

Le Bundestag peut prendre position soit en séance plénière, soit par l'intermédiaire de la commission chargée des affaires de l'Union européenne. L'article 45 de la Loi fondamentale précise : "Le Bundestag nomme une commission chargée des affaires de l'Union européenne. Il peut l'habiliter à exercer, conformément à l'article 23, les droits du Bundestag vis-à-vis du Gouvernement".

Le rôle du Bundesrat est lié aux compétences des Länder. La loi sur la coopération avec les Länder précise que "le Gouvernement fédéral informe le Bundesrat, de manière approfondie et le plus rapidement possible, de tous les projets concernant l'Union européenne qui pourraient intéresser les Länder". La Commission pour les questions de l'Union européenne est chargée de préparer les délibérations du Bundesrat, en s'appuyant le cas échéant sur les avis des commissions permanentes spécialisées lorsqu'elles se sont saisies

d'une proposition d'acte européen.

Aux termes de l'article 23 de la Loi fondamentale, la portée des avis rendus par le Bundesrat dépend des domaines concernés. Lorsque les propositions d'actes portent sur des matières affectant les intérêts des Länder, mais relevant des compétences de l'État fédéral, le Gouvernement doit tenir compte de l'avis du Bundesrat, mais n'est pas lié par lui ; en revanche, lorsque les propositions portent sur des matières relevant de la compétence des Länder, le Gouvernement est tenu de suivre l'avis du Bundesrat.

Cette distinction se retrouve dans la manière dont le Bundesrat est associé à la représentation de l'Allemagne au sein du Conseil de l'Union. Lorsque le Conseil examine des propositions affectant les intérêts des Länder, mais relevant de la compétence de l'État fédéral, le Bundesrat délègue des représentants au sein des groupes de travail du Conseil. Lorsqu'une proposition entre dans la compétence des Länder, le Bundesrat envoie un représentant aux réunions du Conseil lui-même afin de représenter l'Allemagne.

#### **1.2.4 Le système français : une atténuation de la prépondérance de l'exécutif**

Les institutions françaises sont caractérisées par une extrême prépondérance de l'Exécutif, réduisant le Parlement à la portion congrue. Cette tendance est encore accentuée dans le domaine des relations extérieures.

La mise en place d'un contrôle parlementaire sur la politique européenne du Gouvernement

**L**a donc rendu nécessaire la création par la loi d'organes spécifiques au sein des deux assemblées, les délégations pour l'Union européenne ; et la Constitution a dû être révisée pour permettre aux deux assemblées de voter des résolutions au sujet des propositions d'actes européens.

Dans chaque assemblée, la délégation pour l'Union européenne examine systématiquement les projets d'actes européens comportant des dispositions de nature « législative » au sens que la Constitution française donne à ce mot (article 34). Sur les textes qu'elle juge les plus importants, la délégation dépose une proposition de résolution qui sert de base à l'adoption d'une résolution soit par l'assemblée plénière, soit par la commission permanente compétente agissant au nom de l'assemblée. Sur les textes qu'elle juge moins importants, mais posant néanmoins certains problèmes, la délégation peut adresser directement au Gouvernement ses observations.

Comme dans le système britannique, les assemblées disposent de la "réserve d'examen parlementaire" que le Gouvernement doit, si nécessaire, poser au sein du Conseil pour pouvoir tenir compte des prises de position des assemblées. Néanmoins, ces prises de position ne lient pas le Gouvernement.

Dans les deux assemblées, des procédures permettent d'aborder en séance plénière les sujets européens. Au Sénat, des "questions orales européennes avec débat" permettent l'expression des différents groupes politiques sur un problème précis. A l'Assemblée nationale, des

séances de "questions d'actualité" sont consacrées à l'Europe. En outre, un débat est désormais organisé dans chaque assemblée avant les réunions du Conseil européen.

\*

Les quelques exemples qui viennent d'être présentés montrent qu'il existe des différences importantes dans les modalités comme dans l'intensité du contrôle, mais aussi, dans tous les cas, un même effort pour adapter les méthodes de travail des parlements nationaux à la spécificité des questions européennes.

Cette adaptation comporte un aspect institutionnel : dans tous les exemples cités – mais cela est vrai de pratiquement tous les parlements des États membres –, des organes spécialisés dans les affaires européennes ont été créés, car s'il n'existe pas un organe parlementaire dont la mission est de suivre les questions européennes, celles-ci ne sont abordées, dans la pratique, que si les questions nationales en laissent le temps. Dans le même sens, mais sur le plan administratif, presque tous les parlements nationaux se sont dotés d'une antenne administrative à Bruxelles, chargée des relations avec les institutions européennes et notamment le Parlement européen.

Un autre aspect essentiel réside dans la gestion du temps. Certes, le protocole sur les parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam garantit un délai minimum de six semaines entre la transmission au Conseil d'une proposition d'acte législatif dans toutes les langues de l'Union et son inscription à l'ordre du jour du

**L** Conseil en vue d'une décision. Mais, si le processus de décision européen est long à se conclure, il est rapide à s'enclencher : très tôt, les groupes de travail du Conseil commencent l'examen des textes et les "trilogues" informels entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil préfigurent l'issue des discussions, si bien que, très souvent, les décisions sont en pratique arrêtées sur de nombreux points à un stade relativement précoce. Les parlements nationaux, pour exercer une influence, doivent donc agir vite. Et ils doivent pouvoir engager très tôt le dialogue avec leurs gouvernements, ce qui suppose que ceux-ci adressent rapidement aux assemblées des notes de première analyse. Par ailleurs, les gouvernements doivent être amenés à rendre régulièrement des comptes à leurs parlements pour que ceux-ci soient réellement en mesure d'exercer une influence.

## **1.3 La coopération interparlementaire**

Dans leur principe, le rôle législatif particulier des parlements nationaux et leur mission de contrôle des gouvernements ne suscitent guère le débat et recueillent l'assentiment général. Il n'en est pas de même de la coopération interparlementaire organisée : que les parlements nationaux puissent se rencontrer, se concerter et s'exprimer collectivement à l'échelon de l'Union a toujours suscité les réticences du Parlement européen<sup>(10)</sup> ainsi que de certains gouvernements. Malgré cela, la coopération interparlementaire a eu plutôt tendance à se

renforcer au cours des dernières années.

### **1.3.1 Une controverse persistante**

Les réserves à l'égard du développement de la coopération interparlementaire se sont longtemps appuyées sur le principe : "à chacun son rôle". Les parlements nationaux ont un rôle à jouer à l'échelon de chaque pays, et c'est au Parlement européen, légitimé pour cela par son élection au suffrage universel direct, et à lui seul, qu'il incombe d'assumer l'ensemble des missions d'ordre parlementaire à l'échelon de l'Union. Les échanges d'informations entre parlements ne sont acceptables que si le Parlement européen y participe, voire s'il les organise.

L'idéal est en fait que les parlements nationaux reçoivent des propositions du Parlement européen et qu'ils fassent connaître à celui-ci leurs réactions. Le Parlement européen se propose alors de s'appuyer sur ces consultations pour se présenter, face au Conseil, comme le porte parole de l'ensemble des parlements de l'Union.

Plusieurs arguments militent, néanmoins, en faveur d'une conception plus ambitieuse de la coopération interparlementaire.

Tout d'abord, les parlements nationaux ont d'importantes responsabilités dans le domaine européen : législation primaire, transposition des directives et décisions cadres, contrôle de l'action des gouvernements au sein du Conseil. Or, pour bien exercer ces responsabilités, les parlements nationaux ont eux-mêmes besoin

<sup>(10)</sup> Voir les rapports successifs de Mme Neyts-Uyttebroek (22 mai 1997) et M. Napolitano (23 janvier 2002) au nom de la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen.

d'une expérience de la dimension européenne, d'une voie d'accès à celle-ci : comment des parlements nationaux agissant séparément les uns des autres pourraient-ils bien contrôler des gouvernements qui, quant à eux, travaillent ensemble ? Les parlements nationaux doivent pouvoir échanger leurs expériences et confronter leurs points de vue, pour dégager les meilleures pratiques de contrôle ; et ils doivent pouvoir s'exprimer collectivement pour faire valoir, le cas échéant, des préoccupations communes dans ce domaine avec de meilleures chances d'être influents.

Ensuite, la construction européenne conserve une dimension intergouvernementale importante : c'est le cas en matière de politique étrangère, de défense, d'aspects opérationnels de la coopération judiciaire et policière ; c'est aussi le cas, sous une forme différente, dans les domaines qui relèvent de la coordination des politiques, qu'il s'agisse des politiques économiques, des politiques budgétaires ou des politiques de l'emploi. Or, les parlements nationaux sont les interlocuteurs normaux des politiques intergouvernementales : ce n'est pas la tâche du Parlement européen que de contrôler les gouvernements nationaux.

Enfin, une association plus étroite des parlements nationaux aux activités de l'Union pourrait renforcer les liens entre les opinions publiques et les institutions européennes. Ce lien peut difficilement être assuré par le seul Parlement européen, que son mode de scrutin tend à éloigner des électeurs<sup>(11)</sup> et qui est de toute manière censé représenter les peuples européens pris collectivement, dans ce qu'ils

ont de commun, et non les différents peuples eux-mêmes<sup>(12)</sup>.

Au demeurant, lorsque des électeurs de "base" contestent tel ou tel aspect de l'action de l'Union, c'est généralement aux parlementaires de leur circonscription qu'ils s'adressent plutôt qu'à des parlementaires européens dont ils ignorent le nom. En pratique, ce sont surtout les groupes assez organisés pour pouvoir conduire une action de lobbying à l'échelon de l'Union qui parviennent à se manifester auprès du Parlement européen. Une expression collective des parlements nationaux apparaît ainsi comme le moyen de permettre à certaines préoccupations présentes dans les opinions publiques d'être relayées auprès des institutions européennes.

Par exemple, le sentiment que la réglementation européenne est parfois excessive ou peu justifiée est présent dans les opinions publiques de nombreux pays membres, mais ne trouve guère d'écho au sein du Parlement européen : or, n'est-il pas souhaitable que ce type de préoccupation soit davantage pris en compte, pour que la construction européenne soit mieux comprise et mieux acceptée ?

\*

La controverse persistante autour de la coopération interparlementaire dans l'Union explique que celle-ci prenne plusieurs formes, dont aucune n'apparaît pleinement convaincante et qui coexistent sans être ordonnées suivant une conception d'ensemble de la place des parlements nationaux dans l'Union.

(11) L'élection au scrutin de liste proportionnel dans de vastes circonscriptions a pour conséquence que l'élément le plus important, en pratique, pour la réélection d'un député européen est son rang sur une liste établie par une formation politique ; la possibilité d'une sanction par les électeurs, dont la prise en compte par anticipation est l'élément proprement démocratique du régime représentatif, a donc des effets atténués.

(12) Ainsi, le corps électoral du Parlement européen, dans chaque État membre, comprend l'ensemble des citoyens de l'Union y résidant, quelle que soit leur nationalité ; dans le même sens, le Parlement européen intervient avec la totalité de ses membres, considérés comme formant un ensemble indivisible, dans le fonctionnement des "coopérations renforcées" auquel ne participe pourtant, par définition, qu'une partie des États membres.

### **1.3.2 Des modalités diverses**

#### ***1.3.2.1 La Conférence des présidents des parlements des Etats membres de l'Union européenne et du Parlement européen***

Cette Conférence, couramment dénommée Conférence des présidents des parlements de l'Union, se réunit régulièrement depuis 1981. Elle a néanmoins toujours été confrontée à une difficulté tenant aux prérogatives différentes des présidents des parlements. Certains considèrent que leur place dans leur système institutionnel ne leur permet pas de tenir des discours politiques et de participer à des décisions lors de réunions interparlementaires. D'autres entendent davantage participer à ces réunions en tant qu'acteurs politiques. Ils souhaitent des débats de fond et sont souvent favorables à des conférences supplémentaires lorsque l'actualité de l'Union européenne le rend souhaitable.

Le débat récurrent entre les tenants d'une conférence à caractère plutôt "académique" et ceux d'une conférence à caractère plus politique a favorisé la convocation de conférences informelles, plus propices à des échanges sur l'actualité européenne. Néanmoins, le principe de réunions formelles chaque année a été adopté en 1999, dans une décision réaffirmant en même temps les principes de délibération par consensus et "de respect de la position constitutionnelle de chaque parlement et de son président".

Les limites de cette formule n'ont pas empêché certaines réalisations. Ainsi, en 1989, la

Conférence est parvenue à adopter par consensus des conclusions qui ont débouché sur la création de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) qui apparaît – quelles que soient ses limites – comme le principal instrument de la coopération interparlementaire dans l'Union.

De même, en 2004, la Conférence a décidé de lancer le projet IPEX dont l'objectif est de "soutenir la coopération interparlementaire dans le cadre de l'Union européenne en fournissant une plate forme pour l'échange électronique d'informations liées à l'Union européenne entre les parlements de l'Union". Le site web IPEX sera principalement constitué d'une base de données qui permettra de connaître l'état de l'examen d'une proposition législative européenne par les parlements nationaux, ainsi que leurs prises de position éventuelles. La base contiendra des informations concernant l'examen du texte sur le fond, mais aussi sous l'angle de subsidiarité.

#### ***1.3.2.2 La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)***

C'est donc au cours de l'une des Conférences des présidents, tenue à Madrid en mai 1989, qu'est née l'idée de réunir périodiquement les commissions des parlements nationaux spécialisées dans les questions européennes. La première Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) s'est déroulée à Paris en novembre 1989. Depuis lors, la COSAC s'est réunie chaque semestre dans le pays exerçant la présidence de l'Union. En

1991, elle s'est dotée d'un règlement ; en 1997, elle a été intégrée dans le droit primaire de l'Union par un protocole annexé au traité d'Amsterdam.

**Protocole n° 13  
sur le rôle des parlements nationaux  
dans l'Union européenne (extraits)**

“Les Hautes parties contractantes, rappelant que le contrôle exercé par les différents parlements nationaux sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre, désireuses, cependant, d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier, ont adopté les dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et aux traités instituant les Communautés européennes :

(...)

II. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires

4. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, ci-après dénommée “Cosac”, créée à Paris les 16 et 17 novembre 1989, peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'Union européenne, notamment sur la base de projets d'actes que des représentants de gouvernements des États membres peuvent décider

d'un commun accord de lui transmettre, compte tenu de la nature de la question.

5. La Cosac peut examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont informés de toute contribution soumise par la Cosac au titre du présent point.

6. La Cosac peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux.

7. Les contributions soumises par la Cosac ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent leur position.”

La COSAC est composée de six représentants de chaque parlement national ainsi que de six membres du Parlement européen. Les pays membres sont donc placés sur pied d'égalité. Trois observateurs des parlements de chaque pays candidat sont également invités aux réunions.

La COSAC est peu à peu parvenue à constituer une instance de dialogue entre les représentants des parlements et la présidence en exercice de l'Union, dialogue auquel la Commission européenne a également participé dans certains cas.

Elle a par ailleurs contribué à développer l'in-

formation réciproque des parlements sur les modalités du contrôle de l'action européenne des gouvernements.

En revanche, elle n'a pas jusqu'à présent réellement permis une expression collective des parlements nationaux, malgré les possibilités ouvertes en ce sens par le traité d'Amsterdam. Sur ce point, tout progrès a longtemps été bloqué par la règle du consensus régissant l'ensemble des décisions de la COSAC.

L'évolution des esprits provoquée par le travail en commun au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, et l'action persévérante du parlement danois, qui a su fédérer les assemblées favorables à une plus grande efficacité de la COSAC, ont permis l'adoption, en 2003, d'une réforme du règlement de la COSAC mettant fin à l'application générale de la règle du consensus. Celle-ci demeure applicable aux modifications du règlement ; en revanche, elle ne s'applique plus aux contributions de la COSAC. Le règlement précise désormais sur ce point que : "En général, la COSAC cherche à adopter ses contributions par large consensus. Si cela n'est pas possible, les contributions sont adoptées à la majorité qualifiée d'au moins trois quarts des votes exprimés. La majorité des trois quarts des votes exprimés doit en même temps constituer au moins la moitié de tous les votes. Chaque délégation a deux votes. Après adoption, la contribution est publiée au Journal officiel de l'Union européenne".

En pratique, cette nouvelle faculté de passer au vote majoritaire n'a pas encore été utilisée. Mais elle a modifié le climat des réunions, où par

ailleurs les assemblées qui souhaitent voir la COSAC jouer un rôle plus actif semblent désormais les plus nombreuses, ce qui n'était pas le cas durant les années 1990.

D'une manière générale, les réunions de la COSAC au cours des dernières années ont eu des résultats plus significatifs : adoption d'un "code de conduite" sur les relations entre parlements et gouvernements pour l'examen des questions européennes ; mise en place d'un secrétariat permanent, destiné à améliorer la préparation des réunions, à faciliter l'échange d'informations entre les parlements participants, et à présenter chaque semestre un rapport sur "l'évolution des pratiques et procédures relatives au contrôle parlementaire au sein de l'Union européenne" ; lancement d'une "expérience pilote" d'examen d'un projet d'acte communautaire sous l'angle de la subsidiarité par tous les parlements nationaux simultanément... Même si la coopération interparlementaire organisée au sein de la COSAC reste "embryonnaire"<sup>(13)</sup>, elle est malgré tout sortie de la paralysie à peu près complète qui la caractérisait jusque là. Et, progressivement, elle apprend à se concentrer sur les missions où elle peut être particulièrement utile : il est à noter à cet égard que le thème de la subsidiarité a pris, au fil des réunions, une place croissante dans ses travaux, en réponse au besoin de concertation interparlementaire dans ce domaine. Ainsi, lors de sa dernière réunion (Londres, octobre 2005), la COSAC a décidé de lancer un nouveau processus fondé sur l'examen du programme de travail de la Commission. Les assemblées participant à ce processus doivent sélectionner dans ce programme les projets leur paraissant sus-

<sup>(13)</sup> Matthieu Houser, "La COSAC, une instance européenne à la croisée des chemins", *Revue du droit de l'Union européenne*, 2/2005, pp. 343-361.



## Le rôle actuel des parlements nationaux

ceptibles d'appeler un contrôle de subsidiarité et de proportionnalité ; elles en informent la présidence de la COSAC qui doit relever quels sont les projets les plus fréquemment cités et en informer les parlements nationaux et le Parlement européen. Le résultat de l'examen de ces textes par les assemblées participantes doit être communiqué à la présidence de la COSAC et directement adressé aux institutions de l'Union.

### **1.3.2.3 L'Assemblée de l'UEO (Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense)**

L'Assemblée de l'UEO apparaît comme le vestige de la plus ancienne des organisations européennes mises en place après la Seconde Guerre mondiale, l'Union occidentale créée par le traité de Bruxelles du 17 mars 1948, conclu entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. L'Union occidentale avait, à l'origine, une vocation très générale : en premier lieu militaire et diplomatique mais aussi économique, sociale et culturelle. Son action se plaçait en outre dans une perspective de sauvegarde des droits de l'Homme et des principes de la démocratie. Concurrencée par d'autres organisations européennes créées peu après, elle entra en léthargie un an après sa naissance.

Les accords de Paris du 23 octobre 1954, qui consacraient le rétablissement de la souveraineté de l'Allemagne fédérale et son réarmement, réactivèrent le traité de Bruxelles pour le transformer en Union de l'Europe occidentale (UEO) ; la RFA et l'Italie se joignant aux cinq pays fondateurs.

Le rôle de l'UEO resta cependant théorique jusqu'à ce que la déclaration de Rome du 27 octobre 1984 décide d'une relance à laquelle le traité de Maastricht donna une consécration juridique en faisant de l'UEO la composante de défense de l'Union européenne. Utilisant une possibilité ouverte par le traité d'Amsterdam, le Conseil européen décida ensuite, en 2000, le transfert à l'Union européenne des tâches et des moyens dévolus à l'UEO. Ne subsistait de celle-ci que son mécanisme de sécurité collective (article 5 du traité de Bruxelles modifié) et son assemblée parlementaire (article 9 de ce même traité).

Les États membres de l'Union ont des statuts différenciés au sein de l'UEO : dix pays en sont membres, dix autres sont "membres assimilés" et cinq "observateurs permanents". Par ailleurs, plusieurs pays européens non membres de l'Union sont associés aux travaux de l'Assemblée. Celle-ci, qui tient deux réunions par an, demeure la seule enceinte parlementaire européenne dans laquelle des parlementaires nationaux peuvent assurer un suivi des questions de sécurité et de défense, et reste une tribune de discussion où des responsables gouvernementaux échangent régulièrement leurs vues avec les parlementaires nationaux des pays membres.

Malgré l'indiscutable qualité de ses travaux, l'Assemblée de l'UEO est fragilisée par l'ambiguïté de son statut, qui ne la rattache pas directement à l'Union européenne, alors que celle-ci a repris à son compte les activités de l'UEO et les structures de celle-ci. En outre, l'obligation – introduite dans le traité de 1954 à la demande du Royaume-Uni – que les délégations

**L**es parlements nationaux de l'Assemblée de l'UEO soient identiques à celles siégeant à l'Assemblée du Conseil de l'Europe apparaît comme un handicap, ces deux assemblées ayant actuellement des vocations totalement différentes.

L'Assemblée de l'UEO apparaît ainsi avant tout comme une pierre d'attente en l'absence d'une formule satisfaisante pour le contrôle interparlementaire sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Le Parlement européen n'a ici guère de légitimité pour intervenir, puisque la PESD est une politique de nature intergouvernementale, et que ce sont les parlements nationaux qui votent les budgets de défense et autorisent, le cas échéant, l'engagement des forces dans un conflit. Si l'Assemblée de l'UEO devait disparaître sous sa forme actuelle, ce devrait donc être au profit d'une instance de caractère interparlementaire, adaptée aux caractéristiques de la PESD. On ne peut espérer développer et approfondir l'Europe de la défense sans y associer plus étroitement les parlements nationaux.

#### **1.3.2.4 Les Conventions**

La formule de la Convention a été employée à deux reprises : une première fois, en 1999-2000, pour élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; une seconde fois, pour préparer le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Elle est caractérisée par la réunion de toutes les légitimités en présence : gouvernements, Commission européenne, Parlement européen et parlements nationaux.

Si, au départ, le recours à la formule de la Convention a été avant tout souhaité par le Parlement européen, pour qui elle est un moyen d'intervenir dans l'élaboration des textes de base de l'Union alors que les traités ne lui accordent aucun pouvoir dans ces domaines, il a été également bien accueilli par les parlements nationaux : cette formule leur permet en effet d'être associés à la préparation de textes qu'ils peuvent seulement accepter ou refuser lorsque, à un stade ultérieur, ils en sont saisis pour ratification. La formule de la Convention a donné aux représentants des parlements nationaux une place importante. Ainsi, la Convention sur l'avenir de l'Europe était composée :

- d'un président et de deux vice-présidents choisis *intuitu personae* par le Conseil européen ;
- de vingt-huit représentants des chefs d'État ou de gouvernement des États membres ;
- de deux représentants de la Commission ;
- de seize représentants du Parlement européen ;
- de cinquante-six représentants des parlements nationaux, qui constituaient donc plus de la moitié des membres.

En pratique, les représentants des parlements nationaux n'ont cependant pas eu dans les débats une influence à la mesure de leur importance numérique. À la différence des autres composantes, ils n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble et ne disposaient pas des moyens communs – humains et matériels – qui sont nécessaires pour se concerter efficacement

# 1

## Le rôle actuel des parlements nationaux

(14) Pour la Convention sur l'avenir de l'Europe, le praesidium était composé du président de la Convention, des vice-présidents et de neuf membres issus de la Convention : les représentants de chacun des gouvernements des pays appelés à exercer la présidence de l'Union au cours de la Convention (l'Espagne, le Danemark et la Grèce), deux représentants des parlements nationaux, deux représentants du Parlement européen et les deux représentants de la Commission. Un représentant des parlements des pays candidats à l'adhésion siégeait aux réunions en tant qu'invité. Les deux représentants des parlements nationaux avaient été de fait choisis par les deux principales formations politiques organisées à l'échelon européen, le parti populaire européen (PPE) et le parti socialiste européen (PSE). Le secrétariat administratif placé auprès du praesidium ne comprenait aucun fonctionnaire d'un parlement national.

et faire valoir ensemble certaines préoccupations. Les parlementaires européens, bien que beaucoup moins nombreux, se trouvaient dans leurs locaux habituels et pouvaient s'appuyer sur de nombreux collaborateurs. Ceux-ci étaient d'ailleurs activement présents dans la salle de réunion, ce qui avait amené le président Giscard d'Estaing à s'étonner que les parlementaires et commissaires européens aient une "claque" comme au théâtre.

En outre, l'application de la méthode du consensus – entendu comme une très large majorité, dont le constat était laissé à l'appréciation du praesidium<sup>(14)</sup>, sans qu'aucun vote intervienne – a limité la portée de la prépondérance numérique des parlementaires nationaux.

On notera d'ailleurs que la prépondérance numérique des parlementaires nationaux au sein de la Convention ne se retrouvait aucunement au sein du praesidium où ils ne comptaient que deux représentants. De ce fait, même lorsqu'une tendance très nette se dégageait lors des réunions préparatoires que tenaient les parlementaires nationaux, l'influence sur le texte final restait limitée. Ainsi, les parlementaires nationaux étaient dans leur majorité favorables à l'introduction de la possibilité d'une dissolution du Parlement européen en cas de conflit avec la Commission européenne. Cette possibilité – que tous connaissaient dans leur pays – paraissait la contrepartie normale du droit dont dispose le Parlement d'investir et de renverser la Commission. Cependant, cette proposition conforme à l'esprit du parlementarisme en Europe n'a jamais figuré dans les documents

mis en discussion par le praesidium.

L'emploi de la formule de la Convention est lié à un projet précis et ne peut donc se présenter comme une solution générale pour l'association des parlements nationaux. En tout état de cause, cette voie ne pourrait être pleinement satisfaisante qu'à la condition de faire en sorte que les représentants des parlements nationaux puissent participer aux travaux avec les mêmes moyens que les membres des autres composantes.

### 1.3.2.5 Les autres formes de coopération

À côté des formes institutionnalisées de coopération interparlementaire au sein de l'Union existent d'autres types de contacts, qui résultent soit d'initiatives du Parlement européen, soit d'initiatives de l'État membre exerçant la présidence.

Certaines commissions du Parlement européen organisent ainsi, lorsqu'elles le jugent utile, des réunions sur des sujets précis qui sont ouvertes à la participation de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux.

Par ailleurs, des réunions de représentants des commissions compétentes des parlements nationaux peuvent être également organisées, sous l'égide de l'État membre exerçant la présidence, sur des thèmes que celui-ci juge prioritaires.

Enfin, les partis politiques organisés à l'échelon européen contribuent, sous une forme spéci-

# 1

## Le rôle actuel des parlements nationaux

fique, à une concertation entre parlementaires européens et nationaux.

La coopération entre les parlements nationaux au sein de l'Union, toujours contestée dans son principe, continue à rencontrer de nombreux obstacles. Éclatée entre plusieurs formules, elle ne dispose pas des structures nécessaires à l'efficacité. Que, malgré tout, elle ait eu tendance à s'affirmer au cours des dernières années, suggère qu'elle répond effectivement à un besoin. Ne serait-il pas temps de reconnaître qu'une légitimation plus profonde de l'Union supposerait une association plus étroite des parlements nationaux ?

# 2 Les perspectives

Il ressort de ce qui précède qu'une formule satisfaisante pour mieux associer les parlements nationaux reste à dégager. C'est d'ailleurs le constat qu'avait fait le Conseil européen en adoptant la "déclaration sur l'avenir de l'Union" annexée au traité de Nice, qui faisait de la "place des parlements nationaux dans l'architecture européenne" un des thèmes à traiter par la Conférence intergouvernementale de 2004, et donc par la Convention sur l'avenir de l'Europe chargée de préparer ses travaux.

De fait, la question du rôle des parlements nationaux a tenu une place relativement importante dans les débats de la Convention. La Conférence intergouvernementale (CIG) a ensuite entériné sans modification notable les résultats auxquels la Convention était parvenue sur ce sujet.

Le traité constitutionnel ouvrait de nouvelles perspectives pour le rôle des parlements nationaux, en leur confiant la responsabilité de veiller au respect du principe de subsidiarité selon des modalités qui les associent directement au

processus de décision européen. En revanche, il n'apportait pas d'élément pouvant renforcer l'association collective des parlements nationaux aux activités de l'Union. Et la panne actuelle du processus de ratification a pour effet de figer la situation.

On ne peut cependant conclure, actuellement, à l'échec du processus qui s'était engagé avec le lancement de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

Aucune alternative au traité constitutionnel n'a été présentée. Il demeure une référence incontournable. Et ses principales dispositions institutionnelles – parmi lesquelles celles concernant le rôle des parlements nationaux – n'ont guère été contestées dans les débats référendaires, que ce soit aux Pays-Bas ou en France ; sous une forme ou sous une autre, elles sont appelées à revenir au centre des discussions.

Il est donc nécessaire de revenir sur les résultats de la Convention et de la CIG concernant le rôle des parlements nationaux, puisque ces résultats continuent de faire partie des perspectives de la construction européenne.

Cependant, l'entrée en vigueur des dispositions novatrices du traité constitutionnel n'appartient pas au futur proche. En outre, elle ne réglerait qu'une partie du problème de l'association des parlements nationaux.

Il convient donc, également, d'examiner les évolutions possibles à court terme et la manière dont les résultats de la Convention et de la CIG pourraient être complétés.

# 2

## Les perspectives

## 2.1 Bilan des travaux de la Convention et de la CIG

### 2.1.1 L'absence de solution au problème du rôle collectif des parlements nationaux

#### 2.1.1.1 Le refus d'une "seconde Chambre"

Dans la lignée de sa "déclaration sur l'avenir de l'Union", le Conseil européen avait précisé, dans une déclaration adoptée un an plus tard à Laeken, que la Convention devrait en particulier aborder trois questions concernant les parlements nationaux : devaient-ils être représentés dans une nouvelle institution ? Devaient-ils jouer un rôle dans les domaines pour lesquels le Parlement européen n'est pas compétent ? Devaient-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité ?

Ces trois questions correspondaient assez bien au profil d'une "seconde Chambre européenne" telle que le rapport du sénateur français Daniel Hoeffel<sup>(15)</sup> venait de la proposer : une instance dépourvue d'attributions législatives, mais compétente à l'égard des politiques intergouvernementales de l'Union ainsi qu'en matière de subsidiarité.

La mise en place éventuelle d'une seconde Chambre était d'une manière générale un des thèmes du débat institutionnel qui avait précédé le lancement de la Convention : ainsi, le président tchèque Vaclav Havel, le Premier ministre

britannique Tony Blair, ou encore le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer s'étaient prononcés en sa faveur, avec toutefois des conceptions différentes : si les propositions de Tony Blair et de Vaclav Havel relevaient d'une même inspiration que le rapport Hoeffel, celle de Joschka Fischer s'inscrivait dans la perspective d'une "parlementarisation" complète de l'Union, où la seconde Chambre se serait substituée au Conseil des ministres dans son rôle législatif<sup>(16)</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'idée d'une seconde Chambre fut massivement rejetée par la Convention dès les premiers temps de ses travaux. Un argument souvent avancé était qu'elle constituerait en réalité une troisième Chambre s'ajoutant au Parlement et au Conseil : ce qui était inexact, puisque personne n'avait proposé d'instituer une chambre législative supplémentaire.

Mais, plus profondément, l'idée d'une seconde Chambre était incompatible avec le conservatisme institutionnel qui prédominait au sein de la Convention. Les représentants de la Commission et du Parlement défendaient l'idée que la "méthode communautaire" avait fait ses preuves, et que l'objectif essentiel de la Convention devait être d'étendre cette méthode de décision aux deuxième et troisième "piliers" de l'Union. La très grande majorité des représentants des gouvernements, tout en se montrant plus circonspects quant à une généralisation complète de la "méthode communautaire", souhaitaient le maintien du cadre institutionnel en vigueur. C'était le cas de la plupart des représentants des "petits" pays qui – après le traumatisme de la difficile négociation du traité

<sup>(15)</sup> Rapport du Sénat n° 381 (2000-2001) au nom de la délégation pour l'Union européenne.

<sup>(16)</sup> On trouvera un dossier sur l'idée d'une "seconde chambre européenne" sur le site Internet du Sénat français, à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat\\_europeen.html](http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat_europeen.html)

# 2

## Les perspectives

de Nice – avaient le sentiment qu'un réexamen du schéma institutionnel pourrait relancer la controverse sur leur surreprésentation dans le processus de décision. C'était le cas également des représentants des pays sur le point d'adhérer à l'Union, qui venaient de procéder à des référendums sur le traité d'adhésion et voulaient s'écarter le moins possible de ce qui avait été approuvé par leurs citoyens. Enfin<sup>(17)</sup>, les représentants des parlements nationaux n'ont commencé à développer une certaine conscience collective que dans la dernière partie des travaux de la Convention.

Dans ce contexte, tout ce qui pouvait apparaître comme une révision du schéma institutionnel de base de l'Union était hors de propos : pas de nouvelle instance, "no new body" étaient sans doute les mots les plus fréquemment prononcés dans les premiers temps des débats institutionnels.

### 2.1.1.2 Le refus du "Congrès"

Dans les premiers mois de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing avait avancé l'idée d'un "Congrès des peuples d'Europe", composé de parlementaires européens et nationaux. Le Congrès se serait réuni une fois par an pour débattre de l'état de l'Union, permettant ainsi un débat d'orientation et une mise en jeu de la responsabilité à l'échelon européen ; il aurait été également chargé d'élire le président stable du Conseil européen dont Valéry Giscard d'Estaing proposait par ailleurs la création.

La Convention se montra tout aussi hostile à cette proposition, qui - malgré le prestige de son

auteur - ne trouva de soutien que chez les représentants de la France<sup>(18)</sup> ; encore faut-il noter que les parlementaires européens français y étaient opposés. Le refus du Congrès obéissait aux mêmes motifs que celui d'une "seconde Chambre" ; en outre, la mise en place du "Congrès" paraissait liée à celle de la présidence stable du Conseil européen, qui rencontrait elle aussi, pour des raisons analogues, de vives oppositions<sup>(19)</sup>. Malgré la persévérance du président de la Convention, le thème du Congrès finit à son tour par disparaître des débats.

### 2.1.1.3 Le refus d'un renforcement de la COSAC

En l'absence de formule nouvelle, une solution possible aurait été un renforcement du rôle de la COSAC. Ce thème fut traité par le groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux créé au sein de la Convention ; la présidence de ce groupe avait été confiée à la députée britannique Gisela Stuart, qui était l'un des deux représentants des parlements nationaux au sein du praesidium de la Convention.

Le fonctionnement de ce groupe de travail eut cependant un aspect paradoxal. Les représentants des parlements nationaux étaient majoritaires au sein de la Convention et participaient effectivement à ses réunions plénières ; en revanche, ceux qui se trouvaient éloignés de Bruxelles rencontraient souvent de grandes difficultés pratiques pour assister, dans l'inter valle, aux réunions d'un groupe de travail. Au contraire, les représentants du Parlement européen étaient omniprésents, puisque toutes les réunions se déroulaient dans les locaux de leur

<sup>(18)</sup> L'idée du Congrès peut apparaître comme une constante de la position française. La déclaration annexée au traité de Maastricht concernant la "Conférence des parlements" ou "Assises", qui préfigurait à certains égards l'idée du Congrès, avait été notamment demandée par la France. Et l'on peut remarquer que le Premier ministre français Lionel Jospin avait proposé, dans le débat préparatoire au lancement de la Convention, la mise en place d'une "Conférence des parlements" ou "Congrès", avec pour mission de "contrôler le respect de la subsidiarité par les instances communautaires" et de "débattre chaque année de l'état de l'Union".

<sup>(19)</sup> La présidence stable du Conseil européen n'a été finalement acceptée par la Convention qu'au prix d'une définition très restrictive de ses attributions.

<sup>(17)</sup> Voir ci-dessus, p.47.

# 2

## Les perspectives

assemblée. De ce fait, les parlementaires européens étaient les plus constamment présents et parfois les plus nombreux des membres du groupe de travail sur les parlements nationaux. Dans cette situation, il fallut un fort engagement personnel de Gisela Stuart pour que le rapport final contienne des propositions d'amélioration du rôle de la COSAC, même mesurées.

### Extraits du rapport du groupe de travail sur les parlements nationaux

“Les membres du groupe ont estimé qu'il serait utile de clarifier le mandat de la COSAC (...) en renforçant son rôle de mécanisme consultatif interparlementaire et en faisant en sorte qu'elle soit plus efficace et mieux ciblée (...).

“Outre son rôle consistant à encourager l'échange des meilleures pratiques et des informations (...), le groupe a estimé que la COSAC pourrait offrir un cadre pour les contacts entre les commissions sectorielles permanentes des parlements nationaux et le Parlement européen, en complément aux contacts existant entre les commissions des affaires européennes. La COSAC pourrait servir de forum rassemblant essentiellement les parlementaires nationaux. Cela ne devrait toutefois pas les empêcher d'inviter des membres du Parlement européen à participer à des réunions chaque fois que cela est jugé particulièrement utile. Le groupe a estimé qu'il pourrait être opportun de modifier la dénomination “COSAC” pour tenir compte de l'élargissement de son rôle. En outre, cer-

tains membres sont d'avis que la COSAC pourrait offrir un forum permettant de débattre à un niveau global du contrôle de l'application du principe de subsidiarité (...).

“Conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE, annexé au traité d'Amsterdam, la COSAC peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'UE. Le groupe de travail a estimé que, pour encourager un véritable dialogue entre les institutions de l'UE et les parlements nationaux, ces institutions devraient également réagir à ces contributions. Les réactions pourraient revêtir différentes formes. La COSAC pourrait par exemple inviter un membre de la Commission européenne ou un représentant de l'une des autres institutions à une audition, ou bien l'institution en question pourrait répondre par écrit”.

Le rapport esquissait un élargissement du rôle de la COSAC, en la chargeant de mettre en relations non seulement les commissions chargées des affaires européennes, mais aussi des commissions permanentes “sectorielles”, par exemple dans les domaines couverts par des politiques intergouvernementales ; corrélativement, il envisageait de la doter d'un nom moins rébarbatif. La vocation prioritaire de la COSAC de développer les liens entre parlements nationaux était clairement affirmée. Enfin, le rapport suggérait des relations plus interactives entre la COSAC et les institutions de l'Union.

Bien que peu révolutionnaires, ces suggestions n'ont été que partiellement reprises dans le pro-

# 2

## Les perspectives

toque sur les parlements nationaux élaboré par le *praesidium* de la Convention. Et, au total, le texte adopté par la Conférence intergouvernementale ne constitue pas un renforcement du rôle de la COSAC.

### Protocole n° 1 annexé au traité constitutionnel (extrait)

“Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l’Union peut soumettre toute contribution qu’elle juge appropriée à l’attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l’échange d’informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.”

Non seulement le nouveau protocole n’entraîne pas de changement de dénomination de la COSAC, mais encore il ne prévoit pas d’interactivité entre celle-ci et les institutions de l’Union. De même, l’activité de la COSAC n’est pas clairement centrée sur la coopération entre les parlements nationaux. La seule suggestion du rapport à avoir été reprise est l’organisation, dans le cadre de la COSAC, de conférences interparlementaires

sur des thèmes particuliers, les politiques intergouvernementales étant mentionnées en priorité. À côté de cette avancée, le protocole apparaît en retrait par rapport au texte en vigueur (traité d’Amsterdam) sur certains points : ainsi, le rôle de la COSAC en matière de subsidiarité n’est plus mentionné, de même que la possibilité pour des gouvernements de la saisir d’un texte législatif précis ; et le nouveau protocole ne précise plus que la COSAC peut se saisir de projets d’actes législatifs concernant l’espace de liberté, de sécurité et de justice. On mesure là clairement le poids réel des parlementaires européens au sein de la Convention où ils n’avaient pourtant que 16 représentants.

#### 2.1.1.4 La consécration de la méthode de la Convention

Finalement, l’aspect du traité constitutionnel constituant le plus clairement un pas dans l’association collective des parlements nationaux est la consécration du recours à la formule de la Convention pour la révision des traités.

En effet, l’article IV-443 du traité constitutionnel prévoit la convocation d’une Convention dès lors que le Conseil européen s’est prononcé, à la majorité simple, en faveur du lancement d’un processus de révision. Certes, cette convocation n’est pas obligatoire puisque le Conseil européen, statuant toujours à la majorité simple, peut considérer que l’ampleur des modifications envisagées ne la justifie pas et confier directement leur examen à une Conférence intergouvernementale. Le changement est cependant significatif puisque, dans le silence des traités, la convocation d’une Convention est une procédure exceptionnelle,

# 2

## Les perspectives

subordonnée à un consensus au sein du Conseil européen : au contraire, le traité constitutionnel en fait le principe, le recours direct à une Conférence intergouvernementale devenant l'exception. Le texte précise que, conformément à la pratique qui s'est instaurée avec les deux premières Conventions, les Conventions qui seront ainsi convoquées devront se prononcer par consensus.

En ce domaine, les parlementaires européens ne s'opposaient pas à cette intervention des parlementaires nationaux, car elle était la condition de leur propre participation au processus d'élaboration des traités.

### **2.1.2 Une avance importante sur le terrain de la subsidiarité**

#### **2.1.2.1 Une démarche novatrice**

L'application du principe de subsidiarité était un des thèmes que le Conseil européen avait chargé la Convention de traiter. Elle lui a accordé une importance particulière, puisque la subsidiarité a été l'objet du premier des groupes de travail créés en son sein. Ce groupe était présidé par le député européen Inigo Mendez de Vigo.

Bien que le rapport final n'en fasse pas clairement état, la démarche adoptée s'est fondée sur le constat - qui ressortait des débats du groupe - de la faible prise en compte du principe de subsidiarité dans le processus décisionnel de l'Union.

La cause de cette situation n'est pas mystérieuse : les acteurs du processus législatif européen n'ont

pas intérêt au respect du principe de subsidiarité. La Commission et le Parlement ont tendance à voir dans ce principe un obstacle à leurs interventions, dont ils souhaitent pouvoir eux-mêmes définir le champ. Le Conseil, pour d'autres raisons, aboutit à une même attitude. En effet, la multiplicité des formations du Conseil permet à des ministres spécialisés de trouver un cadre où disparaissent les contraintes des concertations interministérielles nationales, dans lesquelles les ministères des finances jouent le rôle dirigeant que l'on sait. Comme il n'existe pas de régulation de ce type pour les travaux du Conseil, ces ministres ont tendance à chercher à obtenir à l'échelon communautaire ce qui pourrait difficilement l'être à l'échelon national. De plus, le Conseil est un lieu de négociations entre États : pour obtenir satisfaction sur un point, il peut être nécessaire de soutenir une mesure nouvelle proposée par une autre partie. La dynamique des négociations favorise ainsi la mise entre parenthèse du principe de subsidiarité : comme l'a relevé le commissaire européen Antonio Vitorino dans les débats du groupe de travail, "la subsidiarité est toujours la victime des compromis politiques".

Le constat implicite de cette situation a conduit à l'adoption d'une logique complètement différente de celle qui inspirait le protocole "sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité" annexé au traité d'Amsterdam. Alors que ce protocole exclut que l'examen de la subsidiarité puisse être séparé de celui du fond du texte, le groupe de travail a proposé au contraire de permettre un examen préalable de la conformité au principe de subsidiarité. Et, alors que le protocole d'Amsterdam fait reposer

# 2

## Les perspectives

l'application du principe de subsidiarité sur l'autodiscipline des institutions communautaires, le groupe de travail a proposé de faire intervenir des acteurs extérieurs au processus de décision européen, les parlements nationaux et le Comité des régions, implicitement considérés comme ayant, quant à eux, intérêt à l'application du principe de subsidiarité (puisque'il s'agit de protéger les compétences nationales et locales). Pour cette intervention, le groupe de travail a retenu deux voies : un "mécanisme d'alerte précoce" ouvert aux seuls parlements nationaux, et un élargissement de la saisine de la Cour de justice, concernant à la fois les parlements nationaux et le Comité des régions.

Tout en renouvelant l'approche du contrôle de la subsidiarité, ces propositions modifiaient profondément la conception du rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Elles tendaient en effet à les associer directement au processus législatif européen, en les faisant intervenir indépendamment des gouvernements.

Cette approche novatrice suscitait des réserves tant au sein du Parlement européen que chez certains gouvernements. Mais elle était soutenue par des acteurs de poids comme le président Giscard d'Estaing et les représentants de l'Allemagne.

Le dispositif proposé par le groupe de travail a donné lieu à de vifs débats en séance plénière. Les questions les plus débattues ont été les suivantes :

- fallait-il accorder aux parlements régionaux les mêmes possibilités qu'aux parlements nationaux ? La Convention a répondu par la négative,

considérant que les régions à compétence législative étaient normalement représentées par les secondes chambres et que le Comité des régions permettait également leur expression en matière de subsidiarité ;

- fallait-il que, pour pouvoir saisir la Cour de justice, une assemblée ait participé au "mécanisme d'alerte précoce" ? La réponse a été également négative, pour ne pas inciter les assemblées à recourir systématiquement à ce mécanisme dans le seul but de conserver un droit de recours ;

- fallait-il reconnaître un pouvoir de blocage aux parlements nationaux, en prévoyant le retrait obligatoire d'une proposition législative dès lors que la majorité des parlements nationaux l'auraient jugée contraire au principe de subsidiarité ? La réponse a été, de même, négative, la Convention n'ayant pas voulu introduire une forme de droit de veto : il a été reconnu, toutefois, qu'il paraissait politiquement peu concevable qu'une proposition puisse être maintenue dans un tel cas de figure ;

- fallait-il accorder expressément et directement à chaque chambre d'un parlement national la possibilité de saisir la Cour de justice sur le terrain de la subsidiarité ? La réponse a été un compromis consistant à ouvrir la possibilité d'une telle saisine, mais sans obliger chaque État membre à retenir cette formule.

Le texte finalement retenu par la Convention n'a pas été rediscuté par la Conférence intergouvernementale, qui l'a adopté sous réserve de modifications de forme.

# 2

## Les perspectives

### 2.1.2.2 Le dispositif retenu

Dans le dispositif retenu par le protocole “sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité” annexé au traité constitutionnel, les parlements nationaux – désormais directement destinataires des projets d’actes législatifs de l’Union – peuvent intervenir au titre de la subsidiarité (mais non de la proportionnalité) de deux manières :

– dans un délai de six semaines à compter de la transmission d’un projet d’acte législatif, chaque chambre d’un parlement national peut adresser aux institutions de l’Union un “avis motivé” exposant les raisons pour lesquelles elle estime que ce texte ne respecte pas le principe de subsidiarité. Les institutions de l’Union “tiennent compte” des avis motivés qui leur sont adressés. Lorsqu’un tiers des parlements nationaux ont adressé un avis motivé, le projet doit être réexaminé (pour les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est abaissé à un quart). Pour l’application de cette règle, chaque parlement national dispose de deux voix ; dans un système bicaméral, chaque chambre dispose d’une voix ;

– après l’adoption d’un texte, la Cour de justice peut être saisie par un État membre d’un recours pour violation du principe de subsidiarité émanant d’un parlement national ou d’une chambre de celui-ci. Le recours est toujours formellement présenté par le gouvernement d’un État membre, mais le protocole ouvre la possibilité qu’il soit simplement “transmis” par ce gouvernement, l’auteur véritable du recours étant le parlement

national ou une chambre de celui-ci.

Enfin, concurremment aux parlements nationaux, le Comité des régions reçoit la possibilité de saisir – directement, dans son cas – la Cour de justice d’un recours pour violation du principe de subsidiarité ; toutefois, ce recours ne peut concerner que des textes pour lesquels le Comité des régions est obligatoirement consulté.

### 2.1.2.3 Les limites

Une limite importante du dispositif retenu est de ne s’appliquer qu’au principe de subsidiarité, à l’exclusion du principe de proportionnalité. Or, ces deux principes sont en réalité difficilement séparables : une directive trop détaillée viole-t-elle le principe de subsidiarité ou celui de proportionnalité ? Ainsi, la portée du dispositif dépend pour une part de la manière dont est interprétée la distinction entre subsidiarité et proportionnalité.

Par ailleurs, des incertitudes entourent le mécanisme de saisine de la Cour de justice. Dans le dispositif retenu, il appartient à chaque pays membre d’insérer ou non dans son ordre juridique la possibilité pour le Parlement national, ou une chambre de celui-ci, de saisir la Cour de justice. Le traité constitutionnel ouvre une faculté, mais ne crée pas un droit. En outre, la Cour de justice - il est vrai très rarement saisie sur ce terrain - a jusqu’ici manifesté une grande réticence à s’engager dans l’examen des questions de subsidiarité.

Enfin, la logique du dispositif – qui fait reposer l’obligation de réexamen d’un texte sur le nombre des avis motivés – voudrait que les par-

# 2

## Les perspectives

lements nationaux développent une approche commune, des critères communs d'appréciation du respect de la subsidiarité, et qu'ils s'informent réciproquement des positions qu'ils adoptent. N'est-il pas paradoxal, dans ces conditions, que rien n'ait été prévu pour renforcer la coopération interparlementaire dans ce domaine, et qu'au contraire le nouveau protocole sur les parlements nationaux ne confie plus – du moins explicitement – de rôle particulier à la COSAC en matière de subsidiarité ?

### 2.1.3 Les autres aspects

#### 2.1.3.1 Les procédures de révision simplifiées

Le traité constitutionnel prévoit deux procédures simplifiées pour la révision de certaines de ses dispositions. Ces deux procédures font intervenir les parlements nationaux.

- L'article IV 444 ouvre la possibilité de modifier sur deux points les modalités d'adoption des actes de l'Union, sans qu'il soit nécessaire de passer par la procédure ordinaire de révision. Les deux points ainsi modifiables sont les suivants :

- le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour une décision du Conseil ;
- le passage d'une procédure législative spéciale (c'est-à-dire une procédure autre que la codécision entre le Parlement européen et le Conseil) à la procédure législative ordinaire (codécision).

Ces deux "clauses passerelles" sont applicables à tous les actes de l'Union prévus par la partie

III du traité constitutionnel, à l'exception des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. La décision de mettre en oeuvre une "clause passerelle" est prise par le Conseil européen à l'unanimité. Elle doit être approuvée par le Parlement européen. Toutefois, chaque parlement national dispose, avant que la décision ne soit prise, d'un droit d'opposition.

Dès lors que le Conseil européen a manifesté l'intention de recourir à une "clause passerelle", cette initiative est transmise aux parlements nationaux. Cette transmission ouvre un délai de six mois durant lequel tout parlement national peut s'opposer à la mise en oeuvre de la "clause passerelle". Si, à l'expiration de ce délai, aucun parlement national n'a notifié son opposition, le Conseil européen peut statuer.

Comme dans le cas du contrôle de subsidiarité, on est en présence d'un mode d'intervention inédit des parlements nationaux : l'article IV 444 donne un droit spécifique à chaque parlement national, lui permettant d'intervenir directement dans le processus de décision européen.

- Une seconde procédure de révision simplifiée est prévue à l'article IV 445 du traité constitutionnel. Cette procédure est applicable à toutes les politiques et actions internes de l'Union, c'est-à-dire à toutes les dispositions du titre III de la partie III. A la différence de la procédure ordinaire, aucune exigence n'est formulée quant à la préparation de la décision finale : cette procédure de révision simplifiée, qui ne peut être employée pour accroître les compétences attribuées à l'Union, n'est soumise ni à la convocation d'une Conférence intergouvernementale, ni, a fortiori,

# 2

## Les perspectives

à la mise en place d'une Convention. La décision finale relève du Conseil européen statuant à l'unanimité et son entrée en vigueur suppose son "approbation par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives", autrement dit l'approbation de chaque parlement national. Ainsi, les parlements nationaux conservent dans cette procédure de révision simplifiée le pouvoir qui est le leur dans le cas de la procédure ordinaire de révision.

### **2.1.3.2 Le rôle spécifique dans la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice**

Le traité constitutionnel mentionne à quatre reprises les parlements nationaux à propos de l'espace de liberté, de sécurité et de justice :

- l'article III 260 prévoit que "les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats" de l'évaluation par les autorités des États membres, des politiques de l'Union en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

- l'article III 261 prévoit que "les parlements nationaux sont tenus informés des travaux" du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure ;

- l'article III 273 prévoit que les parlements nationaux sont associés "à l'évaluation des activités d'Eurojust" ;

- l'article III 276 prévoit que les parlements nationaux sont associés au "contrôle des activités d'Europol".

Ces dispositions paraissent très timides, particulièrement dans le cas d'Eurojust et d'Europol, qui ne font l'objet d'aucun véritable contrôle, ce qui limite leur légitimité et, de ce fait, entrave le développement de leur rôle.

\*

Pour ce qui concerne le rôle des parlements nationaux, le traité constitutionnel appelle, au total, un jugement nuancé. Il se montre très novateur en confiant aux parlements nationaux une responsabilité particulière en matière de subsidiarité, et en leur ouvrant la possibilité d'un dialogue direct avec la Commission européenne et d'un accès à la Cour de justice. Mais il ne va pas au bout de sa démarche : en voulant dissocier la subsidiarité de la proportionnalité, et en n'organisant pas la coopération interparlementaire souhaitable pour le bon fonctionnement du mécanisme d'"alerte précoce", il ne donne pas toute sa portée au contrôle de subsidiarité.

Par ailleurs, le traité constitutionnel n'apporte pas de réponse satisfaisante au problème de l'association collective des parlements nationaux. Or, en particulier, comment réduire le "déficit démocratique" des politiques intergouvernementales sous leurs diverses formes sans une meilleure association collective des parlements nationaux ?

## **2.2 Les évolutions possibles à court terme**

Les différents scénarios envisagés pour sauver, d'une manière ou d'une autre, l'essentiel du contenu du traité constitutionnel ont en

# 2

## Les perspectives

commun de demander du temps. Le succès d'une relance européenne suppose que ce temps soit utilisé pour réduire la coupure entre l'Europe et les citoyens révélée par le vote négatif de deux des peuples fondateurs de la construction européenne. Certes, ces votes négatifs ont des causes économiques, sociales, culturelles, et ne s'expliquent donc pas seulement, ni prioritairement par le sentiment d'un "déficit démocratique" en Europe. Mais ce dernier point a son importance, et c'est un point sur lequel il est possible d'agir. Une implication accrue des parlements nationaux est un des moyens de contribuer à renouer les liens entre la construction européenne et les citoyens. Il convient donc d'aller dans ce sens sans attendre que soit résolu le problème posé par la panne du processus de rectification du traité constitutionnel. Et les préoccupations des citoyens doivent être le point de départ.

### 2.2.1 L'application du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité apparaît de plus en plus comme une exigence à placer au cœur de la construction européenne.

Les difficultés rencontrées, au début de l'année, pour régler le problème de l'application d'un taux réduit de TVA à certaines activités, sont un exemple particulièrement révélateur. En 1991, les ministres des finances se sont mis d'accord au sein du Conseil sur un ensemble de règles concernant le taux normal de la TVA et les activités pouvant bénéficier d'un taux réduit. Ces règles se situaient dans la perspective de la suppression des frontières fiscales, pour la réalisa-

tion du marché intérieur unique, en 1993. Or, en élaborant ces règles, les ministres n'ont pas tenu compte du principe de subsidiarité : ne faisant aucune différence entre les marchandises ou les services pouvant faire l'objet d'échanges transfrontaliers et les autres, ils ont traité de la même manière les domaines où une intervention européenne était indispensable – et donc légitime – et les domaines pouvant être laissés à l'appréciation des États sans que cela crée une difficulté pour le bon fonctionnement du marché unique, domaines dans lesquels l'Union n'avait aucun titre à intervenir.

Appliquer le principe de subsidiarité aurait conduit à reconnaître comme étant de la compétence des États membres, et non de la compétence de l'Union, les règles concernant la TVA applicable à des activités de services comme la restauration, la coiffure, la rénovation de l'habitat ancien, qui n'ont aucune dimension transfrontalière. De ce fait, les gouvernements ne seraient pas retrouvés dans la situation absurde de devoir se prononcer à l'unanimité des vingt-cinq États membres sur des mesures n'ayant d'incidences que nationales. Et les citoyens n'auraient pas eu le sentiment que les interventions européennes peuvent venir à tout moment régir tel ou tel aspect de leur activité selon une logique incompréhensible.

On ne peut espérer que les citoyens se retrouvent dans une Europe qui légifère dans des domaines où son intervention n'est pas justifiée et qui, parallèlement, hésite à s'affirmer dans des domaines comme la politique étrangère ou la lutte contre la délinquance internationale, où la nécessité de son intervention est au contraire

# 2

## Les perspectives

manifeste. L'adhésion des citoyens suppose un recentrage des interventions de l'Union.

Appliquer le principe de subsidiarité est le moyen de réaliser ce recentrage, de parvenir à une répartition des responsabilités compréhensible et acceptable pour les citoyens<sup>(20)</sup>.

On ne peut donc attendre, pour contrôler de plus près l'application effective du principe de subsidiarité, que les dispositions pertinentes du traité constitutionnel entrent en vigueur. L'immobilisme conduirait à une difficulté évidente : pour que les citoyens, sous une forme ou une autre, approuvent finalement le traité constitutionnel, il faut qu'ils retrouvent confiance dans l'Europe ; pour qu'il retrouvent confiance dans l'Europe, il faut notamment faire respecter le principe de subsidiarité ; mais si, pour assurer ce respect, l'on doit attendre l'approbation du traité constitutionnel, c'est un cercle vicieux qui se met en place.

Il est donc nécessaire d'avancer, de manière pragmatique, sur la base des textes en vigueur, dans la voie d'un meilleur contrôle du respect de la subsidiarité. Cela passe certes, en premier lieu, par une plus grande vigilance des parlements nationaux sur ce sujet lorsqu'ils examinent les projets d'actes européens. Mais, dans ce domaine, le contrôle exercé par chaque parlement sur son gouvernement n'est manifestement pas suffisant : sinon, tout le dispositif prévu par le traité constitutionnel n'aurait pas eu de raison d'être. C'est avant tout d'une expression des parlements nationaux auprès des institutions de l'Union que l'on peut attendre un effet significatif sur le processus de décision européen. L'annonce faite par le pré-

sident Barroso, le 9 mai dernier, que la Commission européenne était disposée à adresser directement ses propositions législatives aux parlements nationaux et à revoir leurs observations concernant la subsidiarité, est à cet égard un pas en avant très important.

L'information réciproque des parlements nationaux sur leurs prises de position en matière de subsidiarité doit se développer le plus rapidement possible dans cette optique. Et surtout, les parlements doivent confronter leurs points de vue pour élaborer des "lignes directrices" communes précisant comment le principe de subsidiarité doit être mis en oeuvre. La COSAC paraît le cadre approprié pour cet exercice, puisque le traité d'Amsterdam fournit une base pour qu'elle joue ce rôle. Des lignes directrices élaborées conjointement par les parlements nationaux, illustrées par des exemples précis, ne manqueraient pas d'avoir une influence sur les travaux des institutions européennes.

### 2.2.2 La légitimité et l'efficacité des politiques intergouvernementales

Si les citoyens admettent mal, dans certains domaines, un interventionnisme excessif ou injustifié de la part de l'Union, ils attendent en même temps de celle-ci une action plus efficace dans d'autres domaines, dont certains relèvent principalement de la coopération intergouvernementale. C'est le cas en matière de politique étrangère, de défense, d'aspects opérationnels de la coopération judiciaire et policière ; c'est également le cas des domaines économiques et budgétaires où l'action européenne prend la forme d'une coordination des politiques.

<sup>(20)</sup> Ainsi que l'a souligné le président allemand Horst Köhler dans son récent discours (14 mars 2006) devant le Parlement européen.

# 2

## Les perspectives

Renforcer l'efficacité et la légitimité de l'action européenne dans ces domaines est nécessaire pour contribuer à restaurer la confiance des citoyens dans l'Union.

Or, l'association collective des parlements nationaux à ces politiques intergouvernementales est certes un moyen de renforcer leur légitimité – comment admettre que des politiques intergouvernementales dans des domaines aussi sensibles puissent être conduites sans avoir à rendre compte, d'une manière ou d'une autre, à des instances interparlementaires ? – mais elle est aussi une question d'efficacité. Comment concevoir une coordination des politiques budgétaires pleinement efficace sans une association étroite des parlements nationaux qui votent les budgets ? Comment espérer une mobilisation autour de la stratégie de Lisbonne sans une forte implication des parlements nationaux qui sont parmi les responsables de sa mise en oeuvre ?

Il est donc nécessaire de dégager, dans le cadre actuel, des voies pour développer ou renforcer le contrôle interparlementaire dans les domaines couverts par des mécanismes intergouvernementaux sous leurs diverses formes.

Rendre plus efficace la concertation interparlementaire dans l'Union suppose tout d'abord d'y introduire plus de cohérence. Les initiatives de rencontres interparlementaires sur des sujets précis sont nombreuses, émanant soit du Parlement européen, soit du parlement du pays exerçant la présidence du Conseil, soit encore d'un ou plusieurs parlements particulièrement intéressés par une question. Ce foisonnement ne favorise pas le respect des exigences de conti-

nuité, de cohérence, de représentativité, pour autant nécessaires pour exercer une influence. Une solution possible serait de confier un rôle de coordination à la Conférence des présidents des parlements de l'Union qui pourrait être dotée à cet effet d'un secrétariat permanent<sup>(21)</sup>.

Mais une coopération plus efficace passe également par la poursuite du renforcement de la COSAC, seule instance interparlementaire reconnue par les traités. Fondée sur une égale représentation des pays membres, la COSAC est de ce fait bien placée pour devenir le cadre d'un suivi collectif des grandes politiques intergouvernementales. La possibilité, mentionnée par le protocole annexé au traité constitutionnel, de débattre dans le cadre de la COSAC des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune, indique en particulier une direction qui pourrait être suivie dès à présent. Un rapprochement avec l'assemblée de l'UEO, voire une fusion des deux instances, serait la conséquence logique de cette approche.

### 2.2.3 La publicité du débat européen

L'Europe n'est pas suffisamment présente dans les débats publics. Les citoyens ont souvent le sentiment d'être mis devant des faits accomplis : ainsi, la décision de principe concernant l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale a été prise par le Conseil européen, en 1993, sans le large débat qui s'imposait pour une décision de cette importance ; et cette carence n'a pas été pour rien dans le malaise qui s'est développé dans les opinions publiques à l'égard de l'élargissement.

(21) Voir Morgan Larhant : "La coopération interparlementaire dans l'UE : l'heure d'un nouveau départ ?", *Notre Europe, études et recherches*, Policy paper n° 16, p. 42.

# 2

## Les perspectives

Durant le débat référendaire, on a pu constater, de même, que les dispositions les plus contestées du traité constitutionnel reprenaient en réalité des règles en vigueur depuis longtemps, mais qui n'avaient jamais été véritablement présentées et expliquées aux citoyens.

L'insuffisance du débat public affaiblit la légitimité de la construction européenne. Les citoyens ont le droit, non seulement d'être informés, mais aussi de voir leurs préoccupations relayées au niveau approprié. Cela implique que les grands débats intéressant l'Union soient conduits à tous les échelons, et notamment qu'ils puissent se dérouler dans un cadre interparlementaire, où tous les points de vue peuvent se confronter parce que la diversité politique et nationale se trouve représentée. Sur des sujets comme les frontières ultimes de l'Union, le degré souhaitable d'harmonisation fiscale et sociale, l'identité européenne dans le processus de mondialisation, de nombreux citoyens ont le sentiment que leurs interrogations et leurs doutes ne sont pas pris en compte, que les décisions sont prises sans eux et présentées ensuite comme une contrainte à laquelle il faut bien s'adapter. Avancer en catimini n'est plus une méthode acceptable pour une construction dont le contenu politique ne cesse de se renforcer : le débat ouvert et public est indispensable.

Mais pour que de grands débats menés à l'échelon interparlementaire donnent aux citoyens le sentiment que leurs préoccupations trouvent un écho, il est nécessaire qu'ils aient une "visibilité" suffisante : qu'ils soient organisés dans la durée, dans une enceinte identifiée, et non dispersés dans une multitude de réunions ponctuelles. Ne

pourrait-on par exemple s'inspirer de la formule de la Convention pour aborder certains sujets essentiels ?

# Conclusion

Il y a quelques mois, j'ai été interrogé par une étudiante dans le cadre de la préparation d'un mémoire. Parmi les questions posées figurait celle-ci : "Souhaitez-vous plutôt un renforcement des compétences européennes, et donc une réduction du rôle des parlements nationaux, ou au contraire une meilleure protection des compétences nationales afin de renforcer le rôle des parlements nationaux ?" J'ai provoqué son étonnement en répondant que j'étais partisan tout à la fois d'un développement des compétences européennes et d'un renforcement du rôle des parlements nationaux. Preuve que, dans cette affaire, les stéréotypes sont tenaces ! Le moment ne serait-il pas venu, cependant, d'admettre qu'il n'y a pas, d'un côté, les "bons Européens" à Bruxelles, et de l'autre, les "mauvais Européens" dans les capitales ? Que l'on songe au déroulement de la Convention sur l'avenir de l'Europe : les représentants des parlements nationaux y ont été longtemps tenus en lisière, et pourtant leur rôle a été décisif, à la fin des travaux, pour lever les obstacles au compromis final.

Vouloir mieux associer les parlements nationaux n'est pas vouloir freiner la construction européenne, mais au contraire lui donner le surcroît de légitimité qui est nécessaire à son approfondissement. Comment espérer avancer de manière décisive dans des domaines comme la politique étrangère, la défense, la formation, la

culture, sans enraciner davantage l'Europe dans les peuples ? Et comment réaliser cet enracinement sans faire jouer aux parlements nationaux un rôle de fil conducteur entre les opinions publiques et les institutions de l'Union ? Pour réussir, la construction européenne a besoin de conjuguer toutes les légitimités en présence ; comme une pyramide, elle a besoin pour rester debout de reposer sur sa base et non sur sa pointe.

Il n'est pas non plus souhaitable de vouloir enfermer trop vite cette construction originale et complexe dans des schémas prédéterminés. Dans son célèbre discours à la jeunesse, Jean Jaurès soulignait qu'il fallait "aller à l'idéal et comprendre le réel". Le Parlement européen ayant parfois trop tendance à privilégier le premier terme et à négliger le second, il revient aux parlements nationaux de mettre à sa juste place ce second terme.

# Déjà parus...

**Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union européenne ?**

Edouard Pfimlin, Mai 2006

**Les systèmes de retraite en Europe**

Alain Roulleau, Avril 2006

**L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?**

Sarah Bouquerel

Pierre-Alain de Malleray, Mars 2006

**Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ?**

Christophe-Alexandre Paillard,  
Janvier 2006

**La politique européenne de coopération au développement**

Corinne Balleix, Août 2005

**Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne**

Alexandre Muller, Avril 2005

**Constitution européenne : deux fois "oui"**

Yves Bertoncini, Thierry Chopin,  
Janvier 2005

**L'Union européenne face à l'immigration**

Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

**L'avenir de l'Europe spatiale**

Nicolas Werner, Octobre 2004

**Laïcité : le modèle français sous influence européenne**

Olivier Dord, Septembre 2004

**Dérive ou rapprochement ? La prééminence de l'économie transatlantique**

Joseph P. Quinlan, Juin 2004

**L'Europe, une chance pour la femme**

Pascale Joannin, Mai 2004

**Le Parlement européen : un défi pour l'influence française**

Yves Bertoncini, Thierry Chopin,  
Avril 2004

**L'euro aujourd'hui**

François Dutaux-Lombard, Janvier 2004

**Vers une bioéthique européenne ? L'exemple de l'embryon humain**

Laurence Lepienne, Novembre 2003

**La France, grâce à l'Europe**

Jean-Paul Betbèze, Septembre 2003

**Pour en finir avec l'hécatombe routière**

Béatrice Houchard, Juin 2003

**Espace pénal commun en Europe :**

**Quelles perspectives ?**

Jean-François Kriegk,  
Dominique Barella, Mai 2003

**La consolidation des industries de défense en Europe. Et après ?**

Hélène Masson, Avril 2003

**Ce sera une autre Europe**

Alain Lamassoure, Mars 2003

**Justice, police et sécurité dans l'Union européenne**

Hubert Haenel, Février 2003

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications (15 ouvrages, 70 000 exemplaires publiés et diffusés chaque année). Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à plus de 115 000 abonnés, en 5 langues, et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

29, boulevard Raspail – 75007 Paris  
Tél. : +33 (0)1 53 63 83 00 – Fax : +33 (0)1 53 63 83 01  
[info@robert-schuman.eu](mailto:info@robert-schuman.eu)

Rond Point Schuman 6 – B.1040 Bruxelles  
Tél. : + 32 (0)2 234 78 26 - Fax : + 32 (0)2 234 77 72  
[bruxelles@robert-schuman.eu](mailto:bruxelles@robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
[p.joannin@robert-schuman.eu](mailto:p.joannin@robert-schuman.eu)

Achévé d'imprimer en juin 2006