

Question d'Europe

n°291

14 octobre 2013

Quelle place des parlements nationaux dans la construction de l'Union politique européenne ?

Claude Bartolone

Il n'y a dans la construction européenne ni rationalité en marche, ni dessein préétabli que les traités européens auraient la charge de traduire dans des institutions [1]. C'est la leçon de soixante-trois ans d'histoire européenne, magistralement rappelée par Luuk van Middelaar dans son récent ouvrage, *le Passage à l'Europe* [2]. On termine cette lecture avec le sentiment que l'organisation des institutions et des rapports politiques que connaît l'Union européenne en 2013 est marquée du sceau du provisoire. Le traité de Lisbonne (2009), pas moins que les traités antérieurs, semble à cet égard le réceptacle d'une conjoncture et de rapports de force politiques.

Dans cette série de « passages » successifs par lesquels l'Europe s'est construite, il y a une constante : le rôle des parlements nationaux, qui sont depuis l'origine du projet européen l'une des sources de légitimité démocratique du cadre européen. Cela commence par leurs fonctions les plus traditionnelles, la ratification des traités et le contrôle des gouvernements, jusqu'à des pratiques de régulation démocratique beaucoup plus élaborées, tels que le contrôle de subsidiarité ou la coopération interparlementaire avec le Parlement européen, reconnus par les traités.

Les parlements nationaux ont un rôle central dans la construction européenne. Et pourtant ils occupent une place périphérique dans le paysage institutionnel de l'Union. Ce paradoxe, qui est l'objet de ce propos, pose à sa façon la question de la légitimité démocratique du fonctionnement de l'Union, et des perspectives d'avenir de la construction d'une Union politique plus intégrée.

1 - REPLACER LES PARLEMENTS NATIONAUX AU CENTRE DU JEU.

Le débat sur la place des parlements nationaux dans le cadre de la construction d'une Union politique se présente, en cette fin d'année 2013, bien différemment d'il y a quatre ans, lors de la mise en œuvre du traité de Lisbonne. Ce traité stipule, à son article 12, que « les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union européenne ». Leur action

s'opère à plusieurs niveaux, de la ratification des traités à la coordination interparlementaire dans le cadre, par exemple, de la COSAC [3], en passant par différents mécanismes de contrôle et d'évaluation. Le contrôle de la subsidiarité est sans doute la compétence la plus significative des parlements nationaux, en ce qu'il investit ces derniers d'une fonction de régulation de la production normative de l'Union européenne. Dans cette vision les parlements nationaux tiennent une place un peu à part dans l'architecture communautaire : ils sont à la limite du périmètre institutionnel de l'Union, un pied dans le jeu, un pied en dehors. La formulation du traité de Lisbonne est éloquent de cette position intermédiaire : s'ils ne participent pas directement au fonctionnement de l'Union, ils y « contribuent *activement* », ce qu'ils ne peuvent faire qu'en relevant de son périmètre.

Cet équilibre était celui qui prévalait avant la crise de la zone euro et des dettes souveraines. Que s'est-il passé depuis ? L'Union économique et monétaire a connu un coup d'accélérateur sans précédent, avec des plans de sauvetage qui gagent des milliards d'euros sur les budgets nationaux et une évolution fondamentale des curseurs de la coordination des politiques économiques. Cette évolution peut se résumer en trois tendances : prime à l'anticipation, prime à l'intégration, prime à l'intergouvernemental. Si le traité de Lisbonne a entendu replacer les parlements nationaux dans le périmètre institutionnel de l'Union européenne, ces trois tendances conduisent, en pratique, à les rejeter à sa lointaine périphérie.

1. Cette note reprend les éléments d'un discours prononcé par Claude Bartolone en clôture de la conférence de la Fondation Robert Schuman sur le rôle des parlements nationaux dans la construction de l'Union politique européenne, tenue le 2 octobre 2013 à l'Assemblée nationale.

2. <http://passage-to-europe.eu/french-edition>

3. Conférence des organes spécialisés pour les affaires communautaires, chargée de la collaboration entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, dont le rôle est notamment décrit dans le protocole n°1 du traité sur l'Union européenne.

- **prime à l'anticipation** : la coordination *ex ante* des politiques budgétaires et le nouveau cadre de gouvernance économique avec le *Six Pack* [4] et le *Two Pack* [5] modifient le calendrier et le centre de gravité des décisions à caractère budgétaire et fiscal. Le budget présenté à l'automne au Parlement s'inscrit désormais dans un cadre concerté en amont à Bruxelles. Si les parlements nationaux n'ont pas leur mot à dire sur ce cadre, leur souveraineté budgétaire risque de devenir une formule creuse.

- **prime à l'intégration** : la crise économique et financière a renforcé les besoins de coordination autour de l'Union économique et monétaire. Elle a également convaincu de la nécessité d'une intégration différenciée autour de la monnaie unique. Le Président de la République française, François Hollande, a fait au printemps une proposition forte à ses partenaires européens : celle de la mise en place, sous deux ans, d'un « gouvernement économique de la zone euro ». Les modalités de ce gouvernement seront à préciser. Mais la forme générale qu'il pourrait prendre à terme se dégage nettement : un exécutif stable à la tête de l'Eurogroupe, un Trésor européen, un budget propre, un pilier monétaire complété par un pilier fiscal et un pilier social obtenus par des efforts progressifs d'harmonisation.

Bien sûr, le chemin vers ce gouvernement économique sera long, et nécessitera de nombreux compromis. Mais je crois profondément en cette dynamique, car j'ai la conviction qu'elle est nécessaire pour assurer la stabilité de long terme de la zone euro et que le succès du projet européen passe par un surcroît d'intégration politique. Je souhaite qu'elle aille aussi loin que possible dans les deux ans qui viennent, dans le cadre des traités actuels. J'estime cependant que, pour être complet, ce projet ne pourra pas être achevé sans remettre la question d'une modification des traités sur le métier. Cependant l'intégration européenne ne doit pas conduire à vider le contrôle parlementaire de sa substance. Le budget, la fiscalité, leur impact sur la vie de nos concitoyens, sont des sujets à très fort contenu politique qui ne peuvent échapper à la démocratie représentative. La mise en œuvre d'un gouvernement économique de la zone euro aura nécessairement une

incidence sur le partage des compétences entre le plan national et le plan européen. Il mettra également en question les équilibres actuels entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, en faisant remonter davantage de questions à l'examen du Conseil de l'Union ou de l'Eurogroupe qui sont actuellement soumises à la délibération préalable des parlements. Cette réforme doit donc s'accompagner d'une réflexion plus fondamentale sur le rôle des parlements nationaux et l'exercice de leur souveraineté sur des questions qui seront décidées collectivement au niveau communautaire.

- **la prime à l'intergouvernemental** : qu'on le veuille ou non, la crise, avec les contraintes de la gestion des situations d'urgence, a accentué le virage intergouvernemental de l'Europe. C'est la remontée des décisions au Conseil européen, qui s'est régulièrement présentée dernièrement comme un Conseil de sauvetage de l'euro. Ce sont les décisions prises par l'Eurogroupe pour endiguer la crise des dettes souveraines, comme la mise en place des garanties du Mécanisme européen de stabilité, qui se sont prises en dehors des contrôles démocratiques habituels. On a ainsi bâti dans l'urgence sans s'assurer de la solidité des fondations. Et c'est peu dire qu'elles sont fragiles en termes de légitimité démocratique, comme l'a illustré l'impact médiatique désastreux de la gestion de la crise de la dette chypriote ou la décision rendue le 10 juillet 2012 par la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe sur la mise en œuvre du Mécanisme européen de stabilité. Cette lacune démocratique qui s'est installée au cœur de la gouvernance économique de l'Union, je ne vois pour ma part qu'une manière de la combler : renforcer le contrôle parlementaire. Et je ne veux pas que cette évolution intervienne sous la contrainte, pour courir après les décisions de la Cour de Karlsruhe, qui ne manque pas, elle, de rappeler les prérogatives du Bundestag s'agissant du Mécanisme européen de stabilité, et qui va bientôt se prononcer sur les opérations monétaires sur titre (OMT) [6].

Ainsi, en l'espace de cinq ans, et à la faveur d'une crise économique sans précédents, nous avons changé de modèle de gouvernance européenne. Ce changement met profondément en question les équilibres démocratiques au sein de l'Union. Il n'a pas eu besoin de modi-

4. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/125953.pdf

5. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fr.htm?locale=FR

6. Outright Monetary Transactions ou opérations monétaires sur titre : programme de la Banque centrale européenne mis en place en décembre 2012 qui autorise la BCE à racheter des obligations souveraines de manière illimitée.

fications des traités de l'Union, et s'est pour l'essentiel fait sans eux, dans les interstices de l'informel ou dans le cadre d'un traité intergouvernemental comme le Traité sur la stabilité, la gouvernance et la coordination des politiques économiques. Nous sommes à la croisée de ces évolutions avec, d'un côté, un besoin manifeste de réinjecter de la légitimité démocratique dans le système, et de l'autre côté une déperdition dans les fonctions de contrôle des parlements nationaux. Ces deux défis trouvent à mon sens une réponse : remettre les parlements nationaux au centre du jeu et, de manière plus générale, renforcer la place du parlementarisme dans les équilibres institutionnels de l'Union.

2 - ANTICIPER UNE UNION POLITIQUEMENT PLUS INTÉGRÉE

- Avant de crier au déficit démocratique de l'Union, nous avons, en tant que parlementaires, la responsabilité d'utiliser complètement les instruments qui sont déjà à notre disposition. J'ai bien conscience qu'il y a une gradation dans l'ampleur des moyens dont disposent les parlements européens pour exercer leur fonction de contrôle sur les décisions européennes. Dans les démocraties parlementaires nordiques, les gouvernements se présentent aux négociations européennes avec des quasi « mandats impératifs » de leur parlement. La situation est bien différente en France, où le « parlementarisme rationalisé » donne moins de prise à la délibération parlementaire en amont des décisions européennes.

À l'Assemblée nationale, beaucoup a déjà été fait pour améliorer le suivi des décisions européennes : débat et vote sur les programmes de stabilité et de réforme, débat préalable à chaque Conseil européen, auditions régulières de commissaires européens, élargissement du droit de résolution de l'Assemblée, qui peut désormais s'exprimer sur tous les sujets européens, meilleure coordination entre les parlementaires français et les députés européens (avec notamment des rencontres régulières sur les principaux textes à l'ordre du jour européen) et entre les commissions spécialisées et la commission des affaires européennes, renforcement du rôle de cette dernière.

Ces évolutions sont tout à fait conformes à la conception que je me fais du rôle du Parlement dans une démocratie renouvelée, qui mobilise pleinement ses capacités d'évaluation et de contrôle. On peut certainement aller plus loin sur cette voie. Je pense notamment à l'organisation plus régulière d'auditions des ministres avant qu'ils n'engagent la France dans les conseils des ministres sectoriels à Bruxelles. Je pense aussi à une meilleure transmission des projets de décisions de l'Eurogroupe et de celles prises dans le cadre des instruments européens de stabilité financière, qui échappent trop souvent à notre contrôle alors même qu'elles engagent nos finances publiques.

- Il faut ensuite tirer toutes les potentialités de la *Conférence budgétaire interparlementaire* instituée dans le cadre du Traité sur la stabilité, la gouvernance et la coordination des politiques économiques. Conformément à son article 13 [7], les présidents des Parlements nationaux et du Parlement européen ont décidé lors de leur rencontre annuelle à Chypre, en mars dernier, de mettre en place cette instance dès 2013. Elle se réunira pour la première fois à Vilnius, sous présidence lituanienne, des 16 au 18 octobre prochain. Je me félicite de l'impulsion décisive donnée par l'Assemblée nationale dans la mise sur pied de ce nouvel organe de coopération interparlementaire, qui est un élément important sur la voie d'une meilleure association des Parlements nationaux et d'un dialogue efficace de ces derniers avec le Parlement européen. Il s'agit à présent, avec la même détermination, de faire vivre cette conférence et d'assurer une représentation irréprochable de nos assemblées, pour sa première session en octobre à Vilnius et pour celles qui vont suivre. Ce nouvel organe interparlementaire doit conquérir sa place et démontrer qu'il n'est pas un « machin » supplémentaire dans un paysage institutionnel déjà encombré.

Le cadre juridique de cette conférence est certes contraint, puisqu'elle ne détient aucun pouvoir décisionnel, son rôle étant de « débattre » des politiques économiques et budgétaires. Mais je trouve plusieurs vertus à l'institutionnalisation de ce « débat » : impliquer étroitement les différentes commissions compétentes des parlements nationaux aux décisions ;

renforcer les synergies avec le Parlement européen ; délibérer dans un cadre collectif dans un souci de transparence vis-à-vis des opinions publiques ; susciter une *affectio societatis* entre les parlementaires appelés à siéger dans cette conférence, pour renforcer l'esprit européen.

- Nous devons enfin préparer l'avenir, en faisant concorder les évolutions de l'union économique et monétaire et celles de ses institutions. Le défi est d'insuffler de la démocratie dans les deux dynamiques qui dominent l'Europe, à savoir sa différenciation autour de la zone euro et son intégration. Il est possible de progresser en deux temps.

Tout d'abord en enrichissant le rôle de la Conférence budgétaire : je suis pour ma part favorable à ce qu'elle puisse se saisir des questions propres aux Etats membres de la zone euro, par exemple en réunissant en marge de ses sessions semestrielles une réunion des parlementaires issus de la zone euro, du Parlement européen, et des Etats ayant vocation à adopter à court terme la monnaie unique. C'est dans ce cadre que pourraient se discuter les modalités d'un contrôle parlementaire d'un futur gouvernement économique de la zone euro.

Dans un second temps, il faudra déterminer les contreparties d'une intégration plus poussée des politiques autour de la zone euro. Pour ma part je ne conçois pas qu'un gouvernement économique de la zone euro puisse être institué sans contrepartie parlementaire devant laquelle celui-ci rendra compte de son action. Sur des questions qui sont au cœur des compétences de la représentation nationale comme le budget, les paramètres de la fiscalité, les grands équilibres sociaux, on ne peut faire moins que mettre les parlements au cœur du contrôle d'un futur gouvernement économique européen. L'Europe n'a pas relégué Montesquieu au musée des antiquités : l'Europe aussi a besoin d'un équilibre des pouvoirs, où un gouvernement répond devant une instance parlementaire.

C'est pourquoi je suis favorable à ce que l'on s'oriente à terme, lorsque la révision des traités sera d'actualité, vers la création d'un « *Congrès des parlements* ». Ce

Congrès sera le versant parlementaire du gouvernement économique européen. La mise en œuvre d'une importante solidarité financière assise sur des garanties nationales, l'encadrement plus étroit des budgets nationaux et la conduite d'une harmonisation des politiques fiscales ne peuvent à l'évidence tenir à l'écart les parlements nationaux, souverains budgétaires et interlocuteurs quotidiens des peuples européens, au centre des débats sur l'enracinement démocratique de l'Europe. Mon propos n'est pas de diminuer le rôle du Parlement européen. Il est de fournir une solution crédible aux questions que ne résoudrait pas, seule, la formule d'une commission du Parlement européen dédiée à la zone euro, à savoir le besoin de proximité des électeurs par rapport à leurs représentants et l'exigence de la plus complète représentativité de l'instance chargée d'exercer ce contrôle.

Quelle que soit la formulation retenue, l'objectif est d'installer une complémentarité harmonieuse entre le Parlement européen et leurs parlements nationaux et de les situer dans un rapport de subsidiarité qui est au cœur de la construction européenne. Ce Congrès n'aurait, contrairement au Parlement européen, aucun rôle de co-législateur. Il n'aurait pas davantage vocation à se saisir des questions relatives à l'Union européenne à 28. Cette formule du Congrès des parlements aurait du sens dans le cadre d'une intégration politique renforcée dans une Europe différenciée. Pertinente d'un point de vue institutionnel, cette formule me le semble également pour renforcer l'ancrage démocratique de la construction européenne : les parlements nationaux sont les interlocuteurs de proximité des citoyens nationaux et peuvent favoriser, demain, l'émergence d'une citoyenneté européenne qui soit davantage qu'une notion juridique.

CONCLUSION

Sur ce chemin notre tâche de parlementaires est double : s'assurer, bien sûr, que les parlements nationaux soient bien écoutés à Bruxelles, mais faire en sorte, aussi, qu'ils soient des relais efficaces des enjeux européens au sein de chaque Etat membre. Pour parler en image, il est autant question de faire infuser, grâce

7. Article 13 du TSCG : « le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et des autres questions régies par le présent traité ».

à eux, l'Europe dans les capitales que de faire percoler la démocratie jusqu'à Bruxelles. Cette dynamique est aujourd'hui grippée, et nous avons certainement, en tant que parlementaires, notre part de responsabilité : collectivement, nous n'avons pas encore assez le réflexe européen dans notre manière de faire de la politique. Collectivement, nous pêchons peut-être de ne pas assez parler d'Europe et de ne pas en parler bien, dans la capitale et dans nos circonscriptions.

Il y a pourtant une urgence européenne à modifier nos pratiques et à offrir des réponses concrètes à la demande démocratique formulée par nos concitoyens.

Il nous reste en effet peu de temps d'ici les élections européennes de mai 2014 pour rétablir le lien entre l'Europe et ses peuples, qui sera un enjeu prépondérant de la campagne. J'ai pour ma part la conviction que ce lien passe aussi par les parlements nationaux et que les « passages » décrits par Luuk van Middelaar, vers une Union en perpétuelle réinvention, doivent se traverser en conservant le regard bien fixé sur ces repères de la démocratie.

Claude Bartolone

Président de l'Assemblée nationale française

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.