

Andreas Maurer

Chercheur confirmé, Maître de conférence, Universités de Cologne et d'Osnabrück

---

\* \* \*

\* \*

## **Les Parlements nationaux après Amsterdam : adaptation, re-calibrage et européanisation par processus**

### **Document destiné à la rencontre du Groupe de travail, XXIVe COSAC, du 8 au 9 avril 2001**

<b>1. <i>L'intégration européenne : un défi pour la démocratie parlementaire européenne</i></b>	<b>2</b>
1.1. <b>Le déficit structurel en démocratie parlementaire du gouvernement dénationalisé en Europe</b>	<b>3</b>
1.2. <b>Le déficit démocratique revisité</b>	<b>6</b>
<b>2. <i>L'intégration européenne en tant que procédé de dé- et re- parlementarisation</i></b>	<b>7</b>
2.1 <b>Ramener les parlements nationaux dans le processus : réforme institutionnelle de Maastricht à Amsterdam</b>	<b>9</b>
2.2 <b>Options pour l'édification d'une démocratie institutionnalisée : le processus d'Amsterdam en rétrospective</b>	<b>10</b>
<b>3. <i>Implication parlementaire dans les affaires de la Communauté et de l'Union – constatations empiriques</i></b>	<b>13</b>
<b>4. <i>Conclusions et perspectives</i></b>	<b>27</b>
4.1 <b>Pas de révolutions structurales : mais asymétrie entre les échelons</b>	<b>31</b>
4.2 <b>Pas de modèle uniforme</b>	<b>31</b>
4.3 <b>Pas d'importations : utilité limitée des meilleures pratiques</b>	<b>32</b>
4.4 <b>Pas de modèles optimaux : à propos des inadoptés</b>	<b>32</b>

## 1. L'intégration européenne : un défi pour la démocratie européenne

Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne est l'un des thèmes principaux du processus de réflexion de l'après-Nice sur le devenir de l'Union européenne (UE). Il est intéressant de noter que la déclaration s'adressait directement aux parlements nationaux. On aurait pu imaginer également un thème plus large tel que celui du rôle des parlements ou de la démocratie parlementaire au sein d'une Union élargie. La raison de la concentration à un niveau du système de l'Union européenne pourrait être le débat du "printemps constitutionnel" de l'année 2000 : Joschka Fischer, Jacques Chirac et Tony Blair ont réactualisé un débat qui avait été lancé au moment de la CIG de Maastricht sur la manière d'associer les parlements nationaux dans un processus permanent de résolution de problèmes au-delà de l'État nation. D'où le fait que les déclarations n'ont pas affecté directement l'ordre du jour courant des négociations de Nice. Mais elles ont certainement projeté une ombre derrière laquelle les gouvernements des États membres ont délibéré et décidé comment et quand traiter d'un sujet qui aura un impact sur l'entrée de nouveaux États membres et de «jeunes démocraties». Et donc, l'élargissement ne concerne pas seulement les voix de chaque pays au Conseil des Ministres et les sièges au Parlement européen. L'élargissement vers une UE XXL à 27 membres aborde également un problème plus général, celui de la capacité d'organiser un ensemble démocratique, une représentation et une médiation d'intérêts, de préoccupations, de craintes au sein d'un système de gouvernement de plus en plus complexe. Bien que les élites des pays candidats soient conscientes des effets d'une adhésion en termes institutionnels, y compris une perte de pouvoirs législatifs pour les parlements, la légitimité durable d'une adhésion à l'Union nécessite plus que l'accès de l'ensemble de la population à un marché libre et ouvert.

Au fur et à mesure que l'Union européenne s'achemine vers un système politique de plus en plus complexe, utilisant des instruments étatiques au sein d'une organisation non étatique, les parlements nationaux et le Parlement européen font face à un certain nombre de défis qui remettent en question leur position institutionnelle en tant qu'entités directement légitimes et représentatives de l'ensemble de la population de l'Union européenne. Ils doivent, en permanence, adapter et ajuster les possibilités et les décisions des interventions parlementaires en réponse à la législation de la Communauté et à l'action de l'Union.<sup>1</sup>

C'est un lieu commun de noter que le transfert des prérogatives du parlement national au niveau européen n'a pas automatiquement entraîné un transfert de ces prérogatives, à l'origine législative, vers le Parlement européen. Au lieu de cela, «le transfert de prérogatives du niveau national au niveau européen a été plus important et plus rapide que le renforcement des prérogatives du Parlement européen aussi bien que de la supervision du développement de la législation européenne par les parlements nationaux».<sup>2</sup> De plus, depuis Maastricht et Amsterdam, la prise de décisions sur une base intergouvernementale dans les domaines de la PESC aussi bien que dans le cadre de la justice et des affaires intérieures, est reconnue comme un facteur de gouvernement européen connu et déjà mis en pratique (par le biais de la CPE), mais constitutionnellement nouveau, où ni le Parlement européen ni les parlements nationaux ne sont invités à participer activement à la formulation et à la codification des actes législatifs. Au lieu de cela, l'action parlementaire se borne essentiellement à un rôle consultatif et d'information ex post.

Depuis la ratification du Traité de Maastricht sur l'Union européenne (TUE), la perte des compétences législatives parlementaires au niveau des États membres est devenue l'une des

questions centrales pour les États membres et leurs corps législatifs. En dépit d'un accroissement progressif des pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement européen, les représentants dans les parlements nationaux et au Parlement européen ont découvert un certain nombre d'incompatibilités entre la structure procédurale et institutionnelle du TUE et les principes de démocratie mis en pratique dans l'Union européenne et par ses États membres. Ils affirmaient que les critères minima garantissant une conformité aux principes de démocratie, auxquels se réfèrent le préambule et l'article 6.1 du TUE, ne sont pas entièrement satisfaits.<sup>3</sup>

### **1.1. Le déficit structurel en démocratie parlementaire du gouvernement dénationalisé en Europe**

L'Union européenne réunit ensemble des États nations démocratiques. L'un des éléments essentiels du système démocratique européen est que des parlements élus directement représentent les citoyens, rassemble et rend publique leurs opinions, leurs craintes et leurs points de vue et agissent en leur nom. Que les systèmes politiques ouest-européens postérieurs à 1945 et est-européens postérieurs à 1989 reposent sur les principes généraux d'une démocratie parlementaire, présidentielle ou semi-présidentielle, ils ont tous une base commune : la démocratie est comprise comme une démocratie représentative, où une part élue (sélectionnée) de l'ensemble des citoyens agit durant une période donnée, dans le cadre d'une assemblée parlementaire pour participer à des décisions politiques et à la constitution d'une autorité par un ensemble d'actes, sur une base constitutionnelle.

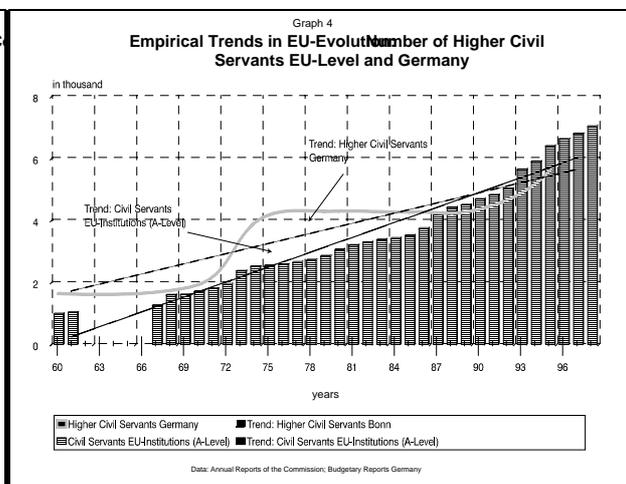
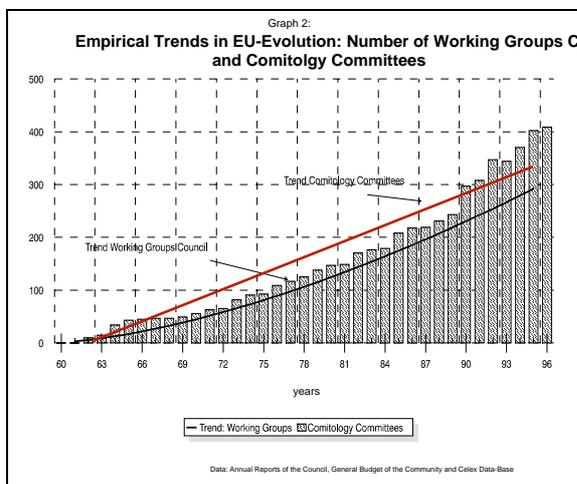
Dans une mesure plus large que n'importe quelle autre organisation internationale, l'UE a franchi les limites, allant d'une coopération inter-étatique horizontale et reposant sur une seule question vers une décision politique à la fois horizontale et verticale, dans une structure dynamique à plusieurs niveaux, dans laquelle les États membres ne sont qu'un niveau d'une administration politique émergente.<sup>4</sup> Dans cette perspective, on peut concevoir l'UE comme un système politique dynamique, exerçant un pouvoir quasi gouvernemental qui ne repose pas sur un gouvernement unique mais sur divers types de structures gouvernementales et de procédures de gouvernement. Naturellement, le processus d'intégration européenne ne figure pas la création de structures gouvernementales conformément à un schéma directeur couronné de succès ou comme un échec de constitutions nationales qui ont échoué. Au contraire, l'idée force et le moteur derrière l'intégration européenne a été, et est toujours, de la recherche permanente de capacités à résoudre les problèmes dans des secteurs politiques spécifiques sans prise en compte explicite du type de structures gouvernementales appropriées. Dans cette perspective, l'UE peut être regardée comme une sorte de régime régulateur<sup>5</sup> ou une «organisation à finalité spécifique»,<sup>6</sup> moins dépendante de sa démocratie parlementaire que d'actions politiques efficacement conçues, menées au nom du (ou des) peuple(s) et pour lui (ou pour eux). Cette légitimité «productrice» de l'Union dépend alors de «sa capacité à mener à bien les objectifs de citoyens et à résoudre leurs problèmes effectivement et avec efficacité : plus cette capacité sera élevée et plus le système sera légitime».<sup>7</sup> Toutefois, le développement de l'UE ne représente pas seulement la recherche croissante et dynamique d'une action politique efficace, mais aussi la recherche collective et suivie de cadres démocratiques, transparents et efficaces, permettant d'aboutir à des décisions politiques marquées du sceau de la légitimité.

Depuis le début des années 1950, nous observons également d'un processus régulier de

différenciation et de complexité institutionnelle,<sup>8</sup> aussi bien que procédurale et fonctionnelle, qui n'est pas encore arrivé à son terme et qui ne semble pas près d'y parvenir dans un avenir proche. La nature de l'UE a été caractérisée par une extension continue de ses responsabilités et de ses prérogatives, élargissant ainsi le champ des compétences politiques à l'échelle communautaire. Parallèlement, un nombre toujours plus important de compétences ont été partiellement transférées du niveau exclusivement national à un niveau supranational. Pour réconcilier, avec succès, la gestion de responsabilités croissantes avec les exigences d'une participation réelle et fonctionnelle des acteurs politiques concernés, de nouvelles institutions ont été créées et le cadre institutionnel déjà existant a été modifié.<sup>9</sup>

La différenciation procédurale et fonctionnelle devient visible si on considère certains aspects essentiels de la structure de l'Union : nous observons que le nombre total d'articles du Traité touchant aux compétences et aux règles de prises de décisions spécifiques, les *octrois de droit énumératifs*, dans un nombre croissant de domaines politiques spécifiques, se sont accrus considérablement, passant de 86 (Traité CEE 1957) à 219 (Traité d'Amsterdam 1999). Une illustration supplémentaire de l'élargissement du champ des compétences est le développement du nombre des DG de Commissions (qui est passé de 9 en 1958 à 24 en 1999) et d'agences exécutives autonomes (passant de deux en 1975 à 11 en 1998)<sup>10</sup>, les ordres du jour du Parlement européen lors de ses sessions plénières et spécialement les conclusions de la présidence, publiées à l'issue de chaque session du Conseil de l'Europe.<sup>11</sup>

La composition des formats sectoriels du Conseil (passant de quatre en 1958 à 23 en 1998)<sup>12</sup> aussi bien que l'extension de la sous structure administrative, montrent que les acteurs gouvernementaux sont de plus en plus engagés, faisant appel à «leur» réseau de Bruxelles, de façon à la fois extensive et intensive.<sup>13</sup>



#### Tendances empiriques de l'évolution de l'UE : Nombre de groupes de travail et de comités de comitologie

Tendance Groupes de travail / Conseil  
Tendance Comitologie / Comités

Tendance : Groupes de travail  
Comités de comitologie

Sources : les rapports annuels du Conseil, le budget général de la Communauté et la base de données Celax.

#### Tendances empiriques de l'évolution de l'UE : Nombre de hauts fonctionnaires au niveau UE et en Allemagne

en milliers

Tendance : Fonctionnaires dans les institutions de l'UE (de niveau A)

Tendance : Hauts fonctionnaires en Allemagne

Hauts fonctionnaires en Allemagne

Tendance : Hauts fonctionnaires à Bonn

Fonctionnaires dans les institutions de l'UE (de niveau A)

Tendance : Fonctionnaires dans les institutions de l'UE (de niveau A)

La complexité de l'UE est le résultat du grand nombre de ses obligations, de ses processus législatifs et de ses procédures de mise en œuvre et, parfois, de la nature insondable des procédures et du rôle des acteurs concernés. En plus des cinq procédures principales (« Procédure simple » sans intervention du Parlement européen, Consultation, Coopération, Commun Accord, Codécision), les Traités et les autres accords inter-institutionnels offrent des voies possibles pour les prises de décision, en fonction de la réglementation du vote au Conseil et de la participation des autres institutions (Comité des régions, Comité économique et social, Banque centrale européenne). Dans cette variété de procédures et d'institutions, la structure complexe de la Communauté devient visible. Les méthodes de prises de décision diffèrent par-delà les domaines d'application ainsi que les institutions et les corps concernés.<sup>14</sup> Le Traité de Maastricht a créé de nouvelles institutions (Commission des Régions, l'Institut Monétaire européen qui a été transformé en Banque centrale européenne avec le début de la troisième étape vers l'UEM). Ce développement, réitéré dans le Traité d'Amsterdam<sup>15</sup> par la création de nouvelles institutions (Comité sur l'Emploi, M./ Mme PESC, Unité Programmation politique et détection lointaine (traduction libre de l'anglais) et dans le traité de Nice par la recréation de l'EUROJUST et la création d'un comité s'occupant des questions de sécurité sociale, est l'expression de la dynamique de croissance et de la différenciation de l'intégration européenne. Naturellement, les institutions et les procédures nouvelles ne sont pas établies pour grossir encore la structure institutionnelle de l'UE, mais parce qu'elles sont nécessaires au traitement, par exemple, de nouvelles exigences en matière de politique monétaire ou sociale, imposées à l'Union ou d'obligations de cette dernière, pour donner à l'UE une seule et unique voix ou interface pour traiter avec des pays et des organisations tiers, ou, en ce qui concerne le Comité des régions, pour générer un «retour d'information» institutionnel en direction d'un niveau de gouvernement local et régional. Les institutions ne fonctionnent pas dans un vide politique, mais dans un système de distribution du pouvoir étroitement imbriqué dans lequel les architectes du Traité les ont appliquées. Lorsque de nouvelles institutions acquièrent des tâches spécifiques, elles ne les mettent pas en œuvre pas à part, mais dans un cadre de règles et de corps de pouvoir politique déjà établis. Parallèlement, ce processus de développement constitutionnel atteint automatiquement un plus haut degré de complexité. Cela est une évidence pour les acteurs concernés par ce processus de prise de décisions, mais il en va tout autrement pour les citoyens de l'UE.

En général, le projet institutionnel de l'UE fait face à une multitude de questions telles que celle du degré de représentativité d'un tel système de gouvernement à plusieurs niveaux ; ou bien dans quelle mesure ces divisions quasi exécutives, le Conseil et la Commission, sont comptables envers les citoyens, par l'intermédiaire d'un corps directement légitimé et à quel niveau démocratique se situent les procédures de prise de décision entre les organes législatifs de l'Union. Naturellement, soutenir l'aptitude des parlements et leurs possibilités d'alimenter le «Demos» européen, domaines différents de l'identité, de la création d'intérêts, de médiation et de communication en termes fonctionnels, nationaux ou idéologiques; un groupe de voix représentatives dans le cycle politique de l'Union ne veut pas dire que le parlementarisme dénationalisé, supranational soit la seule voie pour établir un rapprochement entre les citoyens et l'Union. On peut aisément supposer qu'après l'entrée en vigueur du Traité de Nice,<sup>16</sup> un grand nombre de spécialistes tout autant que de généralistes de l'intégration européenne que l'accent mis sur les structures «d'entrée» de l'Union ne représente qu'une des nombreuses voies par lesquelles un gouvernement « par-delà »<sup>17</sup> l'État peut gagner sa légitimité. D'où le fait que la décision de la Cour Constitutionnelle allemande de 1993 sur Maastricht qui a conduit à une critique générale du modèle parlementaire de

l'UE. L'hypothèse de base de la Cour et, plus tard, de ses commentateurs protagonistes, était qu'un régime politique présuppose un «démos» en termes ethnonational ou ethnoculturel (le «Volk» au lieu du «Gesellschaft» ou du «Gemeinschaft»), et que sans partager en héritage un peuple européen unique, ni une langue, ni une culture ni un fond ethnique; que sans un espace public européen de communication qui pourrait façonner les volontés et l'opinion de la population, il serait impossible de fonder un État européen. Pour les partisans de cette optique<sup>18</sup>, il est évident de nier simplement toute condition pré-constitutionnelle pour une poursuite de l'intégration et donc, de conclure que, en l'absence d'un demos européen unique, il ne saurait exister de «vraie» démocratie au niveau européen.<sup>19</sup> En supposant une entité socio-politique, le Conseil européen ou tout autre type de «corps constitutionnel», disposé à exercer une forme démocratique de gouvernement, ne peut se contenter de dicter les conditions structurales et les éléments pré-constitutionnels de la future administration politique, on pourrait aller plus loin avec cette argumentation, en concluant que toute tentative de réforme institutionnelle et procédurale n'est pas raisonnable pour autant que les différents «Demos» européens ne s'identifient pas eux-mêmes comme partie d'un «Demos» européen en train d'émerger. En conséquence, si l'on adopte cette vue des choses, le Parlement européen un instrument d'intégration élitiste et ne peut être considéré comme un «Vollparlament».<sup>20</sup> Le renforcement du Parlement européen au moyen de réformes institutionnelles et procédurales ne saurait mener à une forme quelconque de système démocratique. Il faudrait, plutôt, se concentrer sur la fonction de légitimation des assemblées nationales, qui à leur tour, récupéreraient alors des pouvoirs substantiels du Parlement européen.

Toutefois, l'histoire de l'UE n'est pas seulement une question de territoire et d'identité ou, dans le langage de la Cour Constitutionnelle allemande, culture, héritage partagé, langue et appartenance ethnique. En conséquence, on peut également supposer que toute forme de structure de gouvernement supra ou super nationale, sans une structure parlementaire directement élue au-delà de la structure unidimensionnelle des assemblées nationales, dénaturerait l'Union en une sorte de régime quasi dictatorial, un système susceptible de distribuer des subventions ou de livrer des marchandises communes, mais non soumis à un contrôle permanent et incapable de garantir que la façon dont les décisions sont prises respectent les normes habituelles pour ce qui est de l'autorité de la loi. C'est pourquoi, je conçois le Parlement européen et la «parlementarisation» du système de prise de décision de l'Union, tant par l'entremise du Parlement européen que par celle des parlements nationaux comme l'un des instruments essentiel et nécessaire à la construction d'un ordre européen légitime.

## **1.2. Le déficit démocratique revisité**

L'allitération du «déficit démocratique»<sup>21</sup> se concentre essentiellement sur le rôle et les fonctions des institutions qui sont prévus pour représenter les différents intérêts des citoyens et établir différentes formes de liens et de médiation d'intérêt dans et pour une administration politique. Je fais référence à une définition de la démocratie dans le cadre original d'un gouvernement de l'UE: «l'institutionnalisation d'un ensemble de procédures pour le contrôle de gouvernement garantissant la participation de ceux qui sont gouvernés, par l'adoption de décisions collectives et contraignantes».<sup>22</sup> Naturellement, cette définition n'amène pas automatiquement la démocratie à être synonyme d'engagement parlementaire. Théoriquement tout au moins, il existe de nombreuses façons d'assurer la participation de l'ensemble des citoyens à l'application d'une administration politique donnée. Mais si nous observons sérieusement l'histoire et examinons l'évolution de l'UE au long des dernières décennies, nous

remarquons une nette tendance : la recherche d'une certaine forme d'établissement de structures de gouvernement représentatives, dans laquelle les institutions rassemblent les nécessités de participation et essayent de remplir leur fonction générale en tant qu'arènes et règlements afin d'établir des décisions qui engagent et pour structurer les relations entre individus dans différents secteurs de l'administration politique et de l'économie.<sup>23</sup> Sur cette base, je définirais le «déficit démocratique» du processus de l'UE comme un vide entre les prérogatives rattachées aux institutions et transférées au niveau de l'Union d'une part, et le contrôle que le Parlement européen et les parlements nationaux exercent sur elles, d'autre part : les compétences législatives ont été constamment déplacées du niveau du parlement national vers celui du Conseil des Ministres, sans pour autant et parallèlement, inclure le Parlement européen en tant que partenaire sur le même pied d'égalité, dans le processus législatif de la CEE/UE.<sup>24</sup>

En ce sens, l'absence de contrôle sur les gouvernements d'abord au niveau national, puis au niveau européen, le Conseil de l'UE, donne naissance à un «double déficit démocratique».<sup>25</sup> Bien sûr, ces spécialistes et ces acteurs politiques accentuant cette souveraineté nationale qui résiste à l'intégration européenne, soutiendraient que la prise de décision dans l'UE est, en premier, le fait des États Membres et du Conseil des Ministres et, depuis Maastricht et Amsterdam, du Conseil européen. En conséquence, ils n'assigneraient qu'un rôle mineur au Parlement européen.<sup>26</sup> Toutefois, depuis Maastricht, la véritable répartition des pouvoirs va bien au-delà de cette simple conceptualisation de l'Union. D'où le fait que le processus cumulatif d'intégration à orientation fonctionnelle, spécialisée ou monopolisée affecte la forme institutionnelle et le processus de prise de décision entre les institutions, aux niveaux de gouvernement tant européen que national (et dans une large mesure, aux niveaux également infra national et infra régional). Conformément à ce modèle, le processus de coopération et d'intégration mène à une «fusion» des instruments nationaux et communautaires où les principaux acteurs des États membres de l'UE s'efforcent d'arriver à une amélioration de leur efficacité dans la préparation, la prise de décision et l'application de celles-ci à travers les institutions européennes.<sup>27</sup> Les «constitutionnalisations» inhérentes à ce processus, l'AUE, le Traité de Maastricht et d'Amsterdam (TUE), ont offert de nouvelles possibilités de démocratie originales au sein de la CE/UE, mais elles laissent des vides considérables pour ce qui est de la participation et du contrôle parlementaire dans beaucoup de domaines politiques qui affectent directement le mode de vie des citoyens de l'Union.

## **2. L'intégration européenne en tant que procédé de dé- et re- parlementarisation**

Malgré la réduction du déficit démocratique en termes constitutionnels, les développements qui ont suivi la conclusion du TUE ont entraîné une baisse d'approbation dans le public et accentué plus que jamais la contestation au projet d'intégration au sein des États membres : Le discours d'après- Maastricht sur la démocratie et le mode de gouvernement démocratique dans l'Union, semblent avoir affaibli la légitimité de l'Union.<sup>28</sup> En outre, le faible taux de participation aux élections européennes indique que la parlementarisation du terrain institutionnel de l'UE ne conduit pas automatiquement à un relèvement du profil du Parlement européen.

L'Union européenne est vue comme «un cas classique de processus graduel de dé-démocratisation par l'intégration».<sup>29</sup> D'où le fait que le transfert partiel ou complet des compétences nationales en direction de la CE / UE implique une perte immédiate des pouvoirs législatifs exercés par les parlements nationaux au profit du Conseil des Ministres, de la Commission européenne et, dans une moindre mesure, du Parlement européen. Ce n'est qu'après l'introduction de ce qu'on appelle la «procédure de coopération» et celle de

«codécision » que le Parlement européen a acquis d'importants droits dans le domaine de la législation communautaire. Mais toujours après Maastricht, le transfert des prérogatives parlementaires nationales au niveau européen n'a pas entraîné un transfert de ces pouvoirs, initialement législatifs, au Parlement européen.

Pour ce qui est du niveau national de décision politique dans la politique de la CE / UE, cette perte de prérogatives législatives initiales dans le processus de décision politique en amont peut être compensée par un accroissement de la fonction de contrôle des parlements nationaux vis-à-vis de leurs gouvernements.<sup>30</sup>

D'où le fait que, depuis la décision de 1957 du Bundesrat allemand de créer une commission spéciale des affaires de la CE, les parlements nationaux ont créé des institutions, des normes générales et des procédures pour examiner minutieusement l'action de leurs gouvernements dans le processus de prise de décision de la CE. Toutefois, le degré d'efficacité de ce contrôle parlementaire est très variable, s'étendant des simples règles d'information ex post aux procédures obligatoires.<sup>31</sup>

### Institutionnalisation des Commissions CE/UE entre 1957 et 1997

Etat Membre	Parlement	Nom et date de la Commission
Allemagne	Bundesrat	Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaft (décembre 1957)
Belgique	Chambre des Représentants	Commission des Affaires européennes (mai 1962)
Allemagne	Bundestag	Integrations-Ältestenrat (1963-1967); 6 réunions en 5 ans
Italie	Senato	Giunta consultativa per gli Affari Delle Comunità Europee (juillet 1968)
Pays-Bas	Eerste Kamer	Vaste Commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (juin 1970)
Danemark	Folketing	Markedsudvalget (octobre 1972)
Italie	Camera dei Deputati	Comitato permanente per gli affari comunitari (février 1973)
Irlande	Oireachtas	Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities (août 1973)
Royaume-Uni	House of Lords	Select Committee of the European Communities (avril 1974)
Royaume-Uni	House of Commons	Select Committee on European Legislation (mai 1974)
France	Assemblée nationale and Sénat	Délégation (de l'Assemblée nationale / du Sénat) pour les Communautés européennes (juillet 1979)
Royaume-Uni	House of Commons	Standing Committee on European Community Documents (1980)
Allemagne	Bundestag	Europakommission (1983)
Belgique	Chambre des Représentants	Comité d'Avis chargé de questions européennes (avril 1985)
Espagne	Cortes Generales	Comisión Mixta para las Comunidades Europeas (décembre 1985)
Pays-Bas	Tweede Kamer	Vaste Commissie voor EG-Zaken (octobre 1986)
Allemagne	Bundestag	Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses für Fragen der EG (juin 1987)
Italie	Camera dei Deputati	Commissione Affari Esteri et Comunitari (juillet 1987)
Portugal	Assembleia da Republica	Comissao de Assuntos Europeus (octobre 1987)
Allemagne	Bundesrat	Kammer für Vorlagen der EG (juin 1988)
Luxembourg	Chambre des Députés	Commission des Affaires étrangères et communautaires (décembre 1989)
Belgique	Sénat	Comité d'Avis chargé de questions européennes (mars 1990)
Grèce	Vouli Ton Ellinon	Epitropi Evropaikon Ypotheseon (juin 1990)
Italie	Camera dei Deputati	Commissione speciale per le politiche comunitarie (octobre 1990)
Royaume-Uni	House of Commons	Standing Committee A for Agriculture, Fisheries, Environment and Transport, Standing Committee B for remaining issues (1990)
Allemagne	Bundestag	EG-Ausschuss (juin 1991)
Irlande	Oireachtas	Joint Committee on Foreign Affairs mit dem Sub-Committee on E.C. Legislation (1992)
Danemark	Folketing	Europaudvalget (novembre 1993)
Espagne	Cortes Generales	Comisión Mixta para la Unión Europea (mai 1994)
Allemagne	Bundestag	Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (décembre 1994)
Pays-Bas	Tweede Kamer	Allgemene Commissie voor EU-Zaken (mai 1994)
Autriche	Nationalrat	Hauptausschuss (décembre 1994)
Suède	Riksdagen	EU-Nämnden (décembre 1994)
Finlande	Eduskunta	Suuri valiokunta / Stora utskottet (Yesnuary 1995)
Irlande	Oireachtas	Joint Committee on European Affairs (mars 1995)
Belgique	Chambre and Sénat	Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes (octobre 1995)
Italie	Camera dei Deputati	Commissione politiche dell'Unione europea (août 1996)

Basé sur : "European Parliament: European Affairs Committees of the Parliaments of the Member States, Directorate General for Committees and Delegations/Directorate General for Research (Andreas Maurer), Brussels/Luxembourg 1995"; et sur mes propres recherches.

**Proportion des membres de la Commission de l'Union européenne par rapport au nombre total de députés dans chaque parlement.**

		1987/88	1992/93	1995/96	1999
Belgique	C.D.R.	9.43%	9.43%		
	Sénat		20.75%	15.79%	13.57%
Danemark	Folketing	9.71%	9.71%	9.71%	9.50%
Allemagne	Bundestag	2.5%	6.45%	7.44%	5.9%
	Bundesrat	37.77%	31.88%	33.33%	33.33%
Finlande	Eduskunta	-	-	12.5%	12.5%
France	Assemblée	3.13%	6.23%	6.23%	6.23%
	Sénat	5.60%	11.24%	11.24%	11.24%
Grèce	Vouli	-	10.33%	10.33%	10.33%
Royaume-Uni	Commons	2.46%	2.46%	2.46%	2.43%
	Lords	1.87%	1.87%	1.87%	3.00%
Italie	C.D.D.		8.1%	7.94%	7.62%
	Sénat	7.92%	7.92%	7.36%	7.36%
Irlande	Dail	11.06%	11.06%	7.52%	8.41%
	Sénat				
Luxembourg	C.D.D.	-	18,33%	18,33%	18,33%
Pays-Bas	Tweede Kamer	17.33%		17.33%	16.66%
	Eerste Kamer			17.33%	14.66%
Autriche	Nationalrat			14.75%	15.85%
	Bundesrat	-	-	11.48%	25.0%
Portugal	C.D.D.	10,0%	10,0%	11,74%	11,74%
Suède	Riksdag	-	-	4.87%	4.87%
Espagne	C.D.D.				
	Sénat		6.63%	6.63%	6.44%

Sources : pages WWW de l'UIP et des parlements nationaux

**2.1. Ramener les parlements nationaux dans le processus : réforme institutionnelle de Maastricht à Amsterdam**

Étant donné la ratification du Traité sur l'Union européenne (TUE) et des référendums tenus préalablement au Danemark, en Irlande et en France, les résultats de la CIG de Maastricht ont dans certains cas aboutis à des réformes constitutionnelles importantes modifiant le rôle des parlements nationaux dans les affaires de l'Union européenne.<sup>32</sup> Tous ces changements se sont produits dans une situation où l'opinion publique en Europe était devenue plus critique vis-à-vis du processus d'intégration et de ses résultats. À la suite des propositions exprimées par le Royaume-Uni et la France, une déclaration figure dans le Traité de Maastricht portant sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE.<sup>33</sup> Ainsi, les gouvernements étaient invités à s'assurer «que les parlements nationaux reçoivent les propositions législatives de la Commission en temps utile pour information et pour examen éventuel» (traduction libre de l'anglais). Cette déclaration constitue une clause discrétionnaire sans véritable obligation légale. Mais elle est devenue une source de débat politique et de conflit entre gouvernements et parlements, entre parlements nationaux et le Parlement européen sur l'efficacité de la responsabilité parlementaire dans les affaires communautaires.

## 2.2. Options pour l'édification d'une démocratie institutionnalisée : le processus d'Amsterdam en rétrospective

La Conférence intergouvernementale de 1996/1997 sur la révision du Traité de l'Union européenne avait suscité une plus grande attention, plus d'intérêt et plus d'espérance dans les parlements nationaux des États membres de l'UE que toute autre révision ou extension à ce jour des traités instituant la CE. Ceci était étroitement lié à la question du rôle institutionnel du Parlement européen et des parlements nationaux dans la future Union. Qu'offrait le traité d'Amsterdam en termes de démocratie parlementaire ? En comparant les documents produits durant le processus de la CIG,<sup>34</sup> il est possible de classer les propositions faites sous les rubriques «démocratisation» et «parlementarisation» de la manière suivante : La première option – reposant sur l'hypothèse que le Parlement européen assure au gouvernement européen le retour général de l'information provenant des citoyens de l'UE, en mettant l'accent sur ses décisions politiques, l'édification institutionnelle et sur les fonctions d'interaction.

Une seconde stratégie pour démocratiser les procédures décisionnelles de la CE / de l'UE a fait l'objet d'un examen concernant les rôles des parlements nationaux. Durant les négociations de la CIG, les délégations nationales de France<sup>35</sup>, du Royaume-Uni<sup>36</sup> et du Danemark<sup>37</sup> ont déposé des propositions concrètes plaidant pour le renforcement du rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel de la CE/ de l'UE. Les propositions avaient varié entre

- (a) Ceux qui avaient opté pour la mise en place d'une participation directe ou pour l'attribution aux parlements nationaux de pouvoirs de contrôle se situant dans le cadre juridique de la CE/ de l'UE,
- (b) L'insertion d'une disposition dans le cadre du Traité CE/ UE qui garantit aux parlements nationaux des mécanismes unilatéraux de contrôle vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs et
- (c) L'élévation officielle à un niveau supérieur des régimes existant de contrôle multilatéral qui réunissent des membres du Parlement européen et des parlements nationaux.

Plusieurs idées ont été avancées pour institutionnaliser les rôles des parlements nationaux dans le processus politique européen. L'ancien président de l'Assemblée nationale française, Séguin, a suggéré la mise en place d'une seconde Chambre.<sup>38</sup> Dans cette entité les parlements nationaux occuperaient la fonction d'une Chambre basse et le Parlement européen celui d'une Chambre haute. La proposition de Sir Leon Brittan portant sur l'établissement d'un Conseil des parlements nationaux qui était de la même façon conçue pour impliquer directement les parlements nationaux dans le processus décisionnel de la Communauté. Ce Conseil des parlements nationaux devrait, au stade de la première lecture<sup>39</sup>, débattre le programme des projets législatifs et des directives de la Commission. Dans un rapport soumis par le sénateur français Guèna (RPR), la délégation du Sénat français aux Affaires de l'Union européenne avait proposé l'institution d'une seconde Chambre composée des parlements nationaux de l'Union européenne et compétente pour la PESC et les politiques dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Ce rapport plaidait également pour que cette Chambre soit compétente dans les domaines de son propre système de ressources du budget communautaire, dans l'élargissement de l'Union, dans les conventions d'association, accords et dans la surveillance du respect du principe de subsidiarité.<sup>40</sup> Le rapport de la délégation de l'Assemblée nationale française chargée des Affaires communautaires propose

aussi une participation directe des parlements nationaux dans le processus décisionnel avant la prise de décision par le Conseil. L'établissement d'un comité interparlementaire composé d'un nombre restreint de membres avec une représentation égale de tous les États membres, visait à assurer l'implication directe des parlements nationaux dans le cadre institutionnel de l'Union. Selon le rapport, ce comité était conçu pour approuver ou rejeter certains textes à l'occasion de réunions mensuelles de durée limitée, sans toutefois avoir le pouvoir de les amender.<sup>41</sup>

Les autres parlements nationaux étaient critiques, voire parfois négatifs dans leur attitude au sujet de la création d'une Chambre des parlements nationaux se consacrant au processus législatif de la Communauté. Leur argument était que la mise en place, parallèlement aux institutions communautaires, d'une entité représentant (en théorie et par législation communautaire dérivée) les mêmes intérêts, ou pratiquement les mêmes intérêts que le Conseil, pourrait menacer non seulement la position institutionnelle du Parlement européen, mais également l'équilibre institutionnel requis par le Traité de la CE et l'ensemble de la structure institutionnelle de la Communauté. Vu le peu d'empressement de la majorité des États membres et des institutions communautaires, le concept d'institutionnalisation du «modèle des Assises» ne semblait pas apte à pérenniser la coopération interparlementaire, ce principalement parce que ce modèle aurait pour effet contradictoire de biaiser les fondations démocratiques pour rendre légitime le contrôle parlementaire et des activités législatives effectuées dans la Communauté.

Tour à tour se multiplient dans tous les États membres de l'UE des propositions pour renforcer les pouvoirs de surveillance des parlements nationaux vis-à-vis de leurs gouvernements.

Le Folketing danois avait plaidé pour l'attribution d'une influence accrue aux commissions des affaires européennes des parlements nationaux en prenant des mesures telles que l'octroi de pouvoirs similaires à ceux dont la commission correspondante du Folkting est dotée, la nomination d'un fonctionnaire chargé de représenter à Bruxelles chaque parlement, une coopération plus étroite, mais informelle, avec la COSAC ainsi qu'une coopération multilatérale plus serrée entre les commissions parlementaires équivalentes des parlements de l'UE. Le gouvernement danois avait, en outre, fait valoir les trois propositions suivantes : l'insertion dans le traité sur l'Union européenne d'une référence spécifique aux parlements nationaux; et l'octroi aux parlements nationaux de la possibilité d'émettre un avis durant la phase législative préliminaire – durant une période limitée encore à déterminer – portant sur les propositions de la Commission avant qu'elles ne soient officiellement soumises par la Commission. Le Bundestag allemand avait plaidé pour un renforcement du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans les activités intergouvernementales, mais il était fermement opposé à toute formalisation de la COSAC. Le parlement finlandais avait exprimé que les parlements nationaux devaient non seulement avoir accès aux propositions de la Commission, mais également aux groupes de la Commission chargés des travaux préparatoires, tandis que le gouvernement<sup>42</sup> avait insisté sur l'importance, dans le cadre de la déclaration no. 13 du TUE, de rendre plus efficace la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux. La Grande commission du parlement finlandais avait dans sa déclaration de novembre 1995, appuyé sur l'examen avec grande prudence des suggestions visant dans le cadre des Traités à attribuer aux parlements nationaux des droits ou des obligations. Pour le compte du gouvernement luxembourgeois, le député européen Charles Goerens a rédigé un rapport sur le renforcement unilatéral des fonctions des parlements nationaux. Il pensait qu'il fallait accorder réflexion à un genre de «charte» avec «les

obligations minimales que tous les gouvernements pourraient probablement accepter vis-à-vis de leurs parlements » (NdTr : traduction libre de l'anglais) en matière de contrôle parlementaire des affaires communautaires. À son avis, la meilleure méthode consiste à insérer dans le Traité «les obligations minimales des gouvernements vis-à-vis de leurs parlements nationaux » et «de renforcer les obligations des institutions communautaires » - déjà mentionnées dans le Traité – vis-à-vis du Parlement européen. Il avait donc proposé des pouvoirs de contrôle plus étendus, comme précisé dans les Traités, pour les gouvernements nationaux vis-à-vis des actions de leurs gouvernements, vu qu' «il n'est plus possible de laisser aux gouvernements la décision sur ce qu'il convient de communiquer à leurs parlements et sur le moment de cette communication ». Le Royaume-Uni avait exprimé une opinion similaire à celle du Danemark. Le Livre blanc sur la manière des gouvernements d'aborder la CIG du 12 mars 1995, avait insisté sur l'opportunité de rendre juridiquement obligatoire la Déclaration no. 13 de Maastricht en l'insérant dans le Traité. De plus, il conviendrait d'y insérer une période minimale accordée aux parlements nationaux pour contrôler les documents et projets législatifs communautaires.

Les négociations sur ces propositions ont abouti à l'insertion dans le Traité d'Amsterdam du «Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne » (PPN).

Le PPN porte à la fois sur les problèmes de la portée et du timing du contrôle parlementaire unilatéral ainsi que sur la question de la coopération interparlementaire verrouillante dans le cadre interinstitutionnel de l'UE. À la suite de la proposition faite par la réunion de la COSAC à Dublin le 16 octobre 1996, qui pour la première fois avait adopté les conclusions sur le renforcement de la Déclaration no. 13 du Traité de Maastricht, le PPN contient les précisions suivantes :

Premièrement, les parlements nationaux recevront communication de tous les documents de consultation de la Commission tels que livres verts et blancs ou des communications. Ces documents devront être diligemment transmis aux parlements nationaux. Le Protocole laisse cependant en suspens la question de savoir si la remise de ces documents aux parlements doit être faite par les gouvernements des États membres, la Commission européenne ou par toute autre institution européenne. Au lieu de cela, le PPN stipule simplement que chaque État membre peut s'assurer de ce que son propre parlement reçoive les propositions « comme adéquat ». Il n'est toujours pas clair si les gouvernements sont obligés de transmettre tous les projets législatifs à leurs parlements ou si le PPN confie implicitement ces tâches à une autre entité, institution ou réseau servant de bouc émissaire.

Deuxièmement, le PPN exclut implicitement les types suivants de documents de la disposition générale sur la transmission de propositions législatives aux parlements nationaux :

- Tous les documents relevant du pilier PESC, tous les documents concernant l'entrée dans une coopération plus étroite,
- Tous les documents préparés par les États membres pour le Conseil européen, et
- Tous les documents relevant de la procédure du «Protocole sur l'intégration des acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne » (traduction libre de l'anglais). Cependant, une fois intégrés les acquis de Schengen dans le pilier de la CE ou de l'UE, s'appliqueront les procédures législatives et de contrôle appropriées au Parlement européen et aux parlements nationaux.

Le PPN comporte aussi un engagement de timing qui concerne la Commission et le Conseil. Premièrement, la Commission doit veiller à ce que la proposition législative soit «disponible en temps utile ». (traduction libre de l'anglais) Deuxièmement, il doit s'écouler une période de six semaines entre l'émission d'une « proposition législative ou la prise d'une mesure à être adoptée sous le Titre VI » du TUE et son examen ou adoption par le Conseil. Ces deux dispositions sur le timing du processus législatif sont conçues pour permettre aux gouvernements d'informer leurs parlements sur la proposition et pour permettre aux parlements d'en débattre. Cependant, comme constaté ci-avant, le Protocole ne contraint pas les gouvernements à vraiment utiliser le temps alloué par les institutions communautaires pour informer leurs parlements. Ainsi, il appartient aux parlements et à leurs gouvernements de négocier sur la teneur et les procédures à appliquer pour la mise en œuvre du PPN.

### **3. Implication parlementaire dans les Affaires de la Communauté et de l'Union – constatations empiriques**

Le processus de coopération et d'intégration nous amène à une «fusion» des instruments nationaux et communautaires, si les acteurs majeurs parmi les États membres tentent parmi les institutions européennes d'augmenter l'efficacité dans le processus décisionnel avec sa préparation, sa prise de décision et sa mise en œuvre, tout en se réservant un droit de parole important par «une participation vaste et intense». <sup>43</sup> Nous supposons donc que non seulement le Parlement européen, mais aussi les parlements nationaux doivent constamment ajuster et recalibrer les possibilités et les dispositions pour les activités parlementaires et ce en fonction de la nouvelle législation communautaire et des autres activités se rapportant à l'Union européenne :

Le domaine accru des activités communautaires altère et ébranle la fonction législative traditionnelle des parlements nationaux. <sup>44</sup> La législation européenne par le Conseil des ministres et l'institution d'un Parlement européen élu directement ont eu pour effet de réduire à trois tâches majeures la fonction des parlements nationaux dans le processus décisionnel de la CE : la responsabilisation des ministres concernant leur activité dans les affaires européennes et ratification des amendements fondamentaux aux Traités, l'agrément des actes juridiques dans le cadre de la Communauté et (depuis Maastricht) dans celui de l'Union. <sup>45</sup> À condition que les parlements nationaux puissent être considérés comme des «autorités nationales» auxquelles l'Article 249 du TCE laisse le choix quant à la forme et aux méthodes pour atteindre les résultats fixés par une directive, les parlements nationaux sont appelés à avoir un rôle croissant dans la transposition de la législation communautaire secondaire.

De plus, avec le traité de Maastricht, les parlements nationaux se voyaient octroyer de nouveaux droits d'agrément en matière de CHJA (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) : Les conventions et la dite clause «passerelle» dans l'ex-Article K.9 avaient fait l'objet d'une ratification dans les États membres. La tâche de ratification et d'agrément est cependant très limitée, parce qu'elle offre pour tout choix de répondre par «oui» ou par «non» sans pouvoir peser sur le contenu de l'acte en question. Mais vu que la majorité des décisions communautaires soumises à l'agrément des parlements nationaux fait l'objet de négociations intergouvernementales prolongées dont les résultats font l'objet d'une décision prise à l'unanimité, les parlementaires peuvent influencer sur leurs gouvernements avant la décision finale prise à l'échelon communautaire, à condition toutefois qu'ils reçoivent les projets de texte en temps utile et que le contrôle parlementaire revête une importance politique, voire juridique pour les rapports entre parlements et gouvernements.

Une grande attention a porté non seulement sur les effets du transfert de compétences de l'échelon national de gouvernement vers celui de l'UE, mais aussi sur les effets de l'adoption en Conseil des ministres du vote à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité. Norton observe que cette innovation «limite encore davantage l'étendue d'une influence indirecte exercée par les parlements nationaux»<sup>46</sup> parce que les États membres peuvent subir une décision en Conseil des ministres<sup>47</sup> prise à la majorité qualifiée. Ainsi, même dans les cas où les parlements pourraient influencer efficacement la position de leur gouvernement (par exemple par l'adoption de mandats contraignants) au Conseil des ministres, le vote à la majorité qualifiée réduit en fait la capacité des parlements nationaux de peser sur l'issue de la prise de décision européenne.<sup>48</sup> En outre, vu que le Conseil n'était pas obligé jusqu'en 1999 à publier les résultats du vote à la majorité qualifiée,<sup>49</sup> les parlements étaient privés de la possibilité de vérifier comment les représentants de leur gouvernement avaient négocié et voté en Conseil. On pourrait donc argumenter que le vote pris à l'unanimité, plutôt que celui à la majorité, permettrait un degré plus élevé de participation parlementaire, sinon d'influence parlementaire parce que chaque membre du gouvernement est responsable des décisions prises en Conseil et, «comme tel, responsable d'elles devant son parlement national».<sup>50</sup>

Le traité de Maastricht a résulté en une gamme restreinte de dispositions nouvelles influant le rôle des parlements nationaux dans leur surveillance des activités gouvernementales dans les affaires de la CE / UE. Aux termes de la Déclaration no. 13 de la version Maastricht du TUE, les États membres ont convenu «qu'il importe d'encourager une plus grande implication des parlements nationaux dans les activités de l'Union européenne» (traduction libre de l'anglais). Dans ce contexte, les États membres se sont «obligés notamment à remettre aux Parlements, en temps utile pour information ou éventuel examen, les propositions législatives de la Commission».

Durant le processus de ratification de Maastricht, plusieurs gouvernements ont pris des engagements vis-à-vis de leurs parlements concernant la communication de l'information et les mécanismes de communication. Au cours de ces réformes constitutionnelles, des parlements nationaux ont amendé leurs règles de procédure.

Les ajustements institutionnels de la structure et l'exercice éventuel de contrôle parlementaire ne garantissent pas une surveillance effective et efficace des représentants nationaux en Conseil des ministres et dans ses sous-structures. Pour identifier et expliquer les variations de la participation des parlements nationaux dans la prise de décisions politiques de l'UE,<sup>51</sup> nous devons également prendre en considération d'autres indicateurs. Les systèmes politiques diffèrent en ce qui concerne les relations entre le gouvernement et le parlement, les systèmes des formations politiques et le spectre idéologique reflété par les formations politiques et d'autres catégories sociétales. De plus, il convient d'analyser l'organisation interne des parlements, les rôles, les fonctions, les styles et les rapports entre commissions permanentes, commissions spéciales, la séance plénière ainsi que les groupes de travail mixtes comprenant plusieurs formations politiques et leur impact sur le comportement potentiel des membres pris individuellement, les formations politiques et les commissions parlementaires. Concernant l'intégration européenne, il faut considérer des facteurs spécifiques : l'opinion publique varie fortement entre les États membres de l'UE<sup>52</sup>, si l'on envisage l'intégration européenne en général, la démocratie et le loci de la légitimation démocratique de la prise de décision politique, les institutions et les relations inter-institutionnelles, sur l'étendue fonctionnelle des politiques de la CE / de l'UE et sur l'allocation des pouvoirs.

Outre ces facteurs généraux, nous nous référons aux critères initialement proposés par Laprat. Ainsi il convient d'examiner selon les trois critères<sup>53</sup> ci-après, l'efficacité et l'effectivité du contrôle parlementaire dans les Affaires européennes :

**A. La portée du contrôle parlementaire** qui premièrement résulte de l'ampleur des documents transmis aux parlements par leurs gouvernements : Dans quelle mesure est-ce que les parlements nationaux reçoivent des projets de proposition de lois et d'actes autres, p. ex. des livres blancs et des livres verts, des recommandations, des déclarations, des documents produits par le COREPER, les groupes de travail du Conseil, le Parlement européen et ses comités, etc.? La portée du contrôle parlementaire ne vise pas seulement le type et le nombre de documents que les gouvernements transmettent à leurs corps législatifs, mais vise également l'effet de l'élargissement de la portée par diverses méthodes concernant la sélection interinstitutionnelle des documents. Ainsi, l'orientation générale de la fonction de contrôle du parlement et ses idées associées ainsi que les ressources financières, humaines et directoriales du parlement pourraient aboutir à l'exclusion de plusieurs types de documents produits et diffusés dans l'enceinte CE / UE (projets législatifs, livres blancs ou communications de la Commission, projets de propositions se rapportant au deuxième et troisième piliers du TUE, etc.) des phases suivantes du processus de contrôle : Comment est-ce que les parlements nationaux sélectionnent les documents transmis par leurs pouvoirs exécutifs respectifs ? Comme le traité de Maastricht comporte des amendements sur les Traités instituant les Communautés européennes (supranationales) d'un côté et établit deux domaines intergouvernementaux se rapportant à l'Union européenne et non pas aux Communautés (Titres V et VI) de l'autre, la portée du contrôle parlementaire peut également avoir été gênée par des interprétations juridiques sur ce qu'il convient de comprendre par documents exposés au contrôle parlementaire. Ainsi, notre troisième question est : Dans quelle mesure est-ce que les parlements contrôlent l'action gouvernementale en matière de politique étrangère et de sécurité commune, de coopération en matière de justice et des affaires intérieures, et en matière d'Union monétaire européenne ?

#### Evolution dans la portée de l'information pour les parlements nationaux entre 1987 et 1998

	1987-1992 (Période-AUE)	1992-1997 (Période – Maastricht)	Depuis 1997 (Période – Amsterdam)
Belgique	Projets de règlements et de directives, autres actes normatifs, information explicative du gouvernement. Pas de transfert systématique des documents de la COM, ayant un rapport avec la Belgique.	Inchangé	Inchangé
Danemark	Transfert systématique de tous les documents de la CE.	Tous les documents de la Commission (COM et SEC), les documents importants du Conseil, <b>rapports factuels du gouvernement</b> . Prolongation jusqu'aux piliers II et III et autres – documents non-législatifs.	Plus de transferts systématiques de documents pré-législatifs
Allemagne	Tous les documents législatifs et pré-législatifs de la CE	Toutes les propositions de l'UE selon l'article 23 de la Loi fondamentale, comptes rendus d'avancement préparés par les Groupes de travail du Conseil, <b>points de vue du gouvernement</b> .	Inchangé
Finlande	-	Tous les documents de la CE et de l'UE	Inchangé
France	Transfert non-systématique des documents législatifs de la COM.	Tous les projets d'actes CE, y compris les dispositions d'une nature législative selon les articles 88-4 et 34 de la Constitution, Agendas du Conseil, à <b>intervalles irréguliers, des fiches du gouvernement concernant la position de la France. Depuis 1994, également les documents de l'UE.</b>	Tous les documents de la CE et de l'UE, de nature législative

Grèce	Le gouvernement soumet un rapport concernant les développements dans les affaires CE et (sic) la fin de chaque session parlementaire	Inchangé	Inchangé
Royaume-Uni	Tous les documents législatifs de la COM	Tous les documents législatifs sauf les documents des piliers II et III.	Tous les documents de la CE et de l'UE
Italie	Transfert non-systématique des documents législatifs de la COM	Tout projet de proposition de la Commission, <b>les fiches factuelles du gouvernement.</b>	Inchangé
Irlande	Les documents législatifs sont laissés à la discrétion du gouvernement	Les projets d'actes relevant de l'article 189 du TCE, les opinions du Conseil, les programmes et lignes directrices de la Commission, <b>les notes explicatives du gouvernement</b>	Inchangé
Luxembourg	Transfert non-systématique des documents législatifs à la discrétion du gouvernement.	Projets de règlements et de directives, documents provenant de la "Comitologie", décisions de la Commission. Information complémentaire du gouvernement.	Inchangé
Pays-Bas	La Tweede Kamer reçoit un tableau mensuel des nouvelles propositions-COM. La Eerste Kamer ne s'occupe que de la mise en oeuvre de la loi CE.	La Tweede Kamer: Responsabilité obligatoire en ce qui concerne le transfert gouvernemental des documents seulement pour les propositions – du pilier III	Inchangé
Autriche	-	Toutes les propositions de l'UE. Des notes explicatives du gouvernement.	Inchangé
Portugal	Transfert non-systématique des projets d'actes CE, laissé à la discrétion du gouvernement.	Depuis le 15 juin 1994, transfert systématique des projets de propositions CE.	Inchangé
Suède	-	Transfert de tous projets d'actes CE et UE.	Inchangé
Espagne	Toutes les propositions législatives de la Commission, l'information concernant l'état des négociations, <b>des rapports sommaires du gouvernement</b>	Depuis 1994, information sur tous les projets d'actes CE.	Inchangé

Source: Propres constatations basées sur des questionnaires et réponses de la COSAC, 1992-1999.

**L'étendue de l'information** fournie aux parlements a été et reste particulièrement restreinte dans le cas des parlements grec, italien, irlandais, belge, espagnol et portugais. Si le parlement belge est informé à une portée insuffisante, les collègues italiens ne sont même pas consultés sur les orientations générales du gouvernement et du Conseil des ministres. Selon la loi «Fabbri» no. 183-1987 et la loi «La Pergola» no. 86/1989, le gouvernement transmet aux deux Chambres du parlement italien «tous les projets législatifs soumis par la Commission européenne» et il est obligé de présenter au parlement «un projet de loi incluant tous les actes juridiques nécessaires à la transposition de la jurisprudence existante jusqu'au mois de juillet de l'année précédente». Le cas de la France montre que les hiérarchies nationales des normes peuvent restreindre l'ampleur de l'information transmise aux parlements nationaux. La notion de propositions «contenant des dispositions de nature législative» (Note du traducteur : traduction libre de l'anglais) signifie que le parlement ne reçoit que les projets d'actes, qui, s'ils étaient adoptés en France, constitueraient une partie de la loi au sens de l'Article 34 de la Constitution. Ainsi l'Article 88-4 autorise le Conseil d'État et le gouvernement à décider si le projet de loi constitue un acte législatif. La quantité de renseignements fournis est beaucoup plus grande au Danemark, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Autriche.

### Pratique de contrôles à la Chambre des Communes

	1992	1993	1994	1995	- 18.7.1996
« Cas de contrôle »	801	823	1022	980	633
D'importance juridique et/ou politique	342	366	438	427	354
Présentés à la délibération plénière (débat)	25 (6)	15 (5)	11 (3)	12 (3)	6 (2)
Présentés pour SCECD (débat)	46 (25)	51 (34)	58 (38)	34 (23)	31 (22)
Recommandations pour SCECD A (débat)	12 (6)	24 (17)	25 (14)	15 (9)	14 (10)
Recommandations pour SCECD B (débat)	34 (19)	27 (17)	33 (24)	19 (14)	17 (12)

Compilation propre en fonction des éléments suivants : House of Commons: SCEL, 27<sup>th</sup> Report on the Scrutiny of European Business, 18 July 1996, pages 18, 21, 24; et : Cygan, Adam: The United Kingdom Parliament and EU Legislation, Den Haag/London 1998, pages 79-81.<sup>54</sup>

### Pratique de contrôles à la Chambre des Lords

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Proposition traitée en SCEC	869	813	848	861	896	971
Classés comme documents A	586	605	645	670	667	778
Classés comme documents B	283	208	203	191	229	193

Source: Cygan, Adam: The United Kingdom Parliament and EU Legislation, Den Haag/London 1998, page 148.

### Mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution française

Année	Documents transmis au Conseil d'Etat				Classés comme documents « législatifs »				Documents classés non pertinents à l'Article 88-4 ;	Classés non-législatifs	Pourcentage de documents législatifs par rapport à la totalité des documents nouveaux
	CE	PESC	CJIA ???	Schengen	CE	PESC	CJIA ???	Schengen			
1993	542				179				71	292	33,02%
1994	483				172				49	262	35,61%
1995	488				213				50	225	43,64%
1996	439	3	95	14	192	0	44	4	72	239	43,55%
1997	357	0	90	42	214	0	52	1	76	152	54,60%
1998	316	0	80	17	277	0	50	0	63	123	79,17%
Summe	2625	3	265	73	1147	0	146	5	232	1293	43,76%

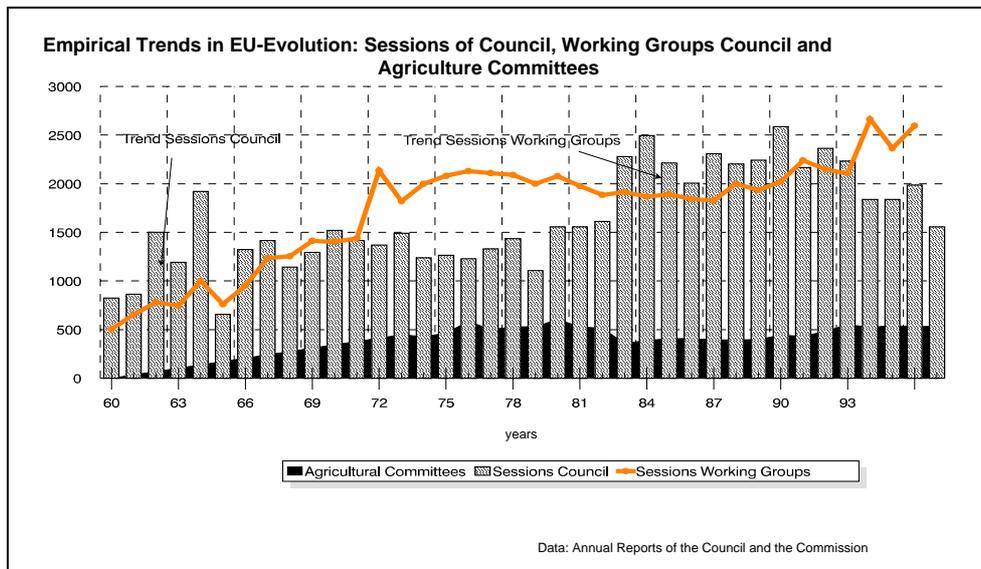
Compilation propre basée sur les sources ci-après : Nuttens, Jean-Dominique/Sicard, François: Assemblées parlementaires et organisations européennes, Paris 2000, page 73 ; Sauron, Jean-Luc: « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », dans la Revue trimestrielle de droit européen, no. 2/1999, page 179.

### L'étendue de l'information des parlements nationaux in 1999

État membre	Le Traité de la Communauté européenne	UEM	PESC	CJHA ???
Belgique	Projets de règlements et de directives, autres actes normatifs pertinents pour les compétences fédérales. Éclaircissements du gouvernement.		Les instruments classiques : Auditions, questions écrites et orales	Les instruments classiques : Auditions, questions écrites et orales
Danemark	Tous les documents de la Commission (COM et SEC), les documents du Conseil. Notes factuelles du gouvernement.		Analogue au pilier CE, la coopération interne entre les Commissions des affaires UE et des Affaires Etrangères.	Analogue au pilier CE, la coopération interne entre les commissions des affaires UE et des Affaires Etrangères
Allemagne Bundestag	Toutes les propositions de l'UE, selon l'Article 23 de la Loi fondamentale. Les comptes-rendus d'avancement préparés par les Groupes de travail du Conseil, les avis du gouvernement.	Consultation nécessaire avant toute décision par le Conseil des ministres selon l'article 121(3) ou (4) le TCE	Oui, en général, par la Commission des Affaires Etrangères	Analogue au pilier CE
Bundesrat	Tous les documents de la Commission et du Conseil, les rapports des groupes de travail. L'information complémentaire du gouvernement sur les négociations en cours.		Non	Analogue au pilier CE, la procédure spéciale de consultation pour les "décisions cadre" selon l'article 34(2) b) du TUE
Grèce	Le gouvernement soumet un rapport sur l'évolution des affaires CE et (sic) la fin de chaque session parlementaire.		À la discrétion du gouvernement	Non
Espagne	Toutes les propositions législatives de la Commission, l'information sur l'état des négociations, les rapports sommaires du gouvernement.		À la discrétion du gouvernement	À la discrétion du gouvernement
France	Tous les projets d'actes CE comprenant les dispositions de nature législative selon les articles 88-4 et 34 de la Constitution, les ordres du jour du Conseil. À intervalles réguliers, les fiches du gouvernement sur la position de la France.		Oui, depuis octobre 1995 Non	Oui, depuis juin 1994 Pas régulièrement
Irlande	Les projets d'actes de la Commission européenne selon l'article 250 du TCE, les avis du Conseil, les programmes et les lignes directrices de la Commission. Les fiches explicatives du gouvernement.		Tous les documents juridiquement obligatoires pour l'Irlande.	Tous les documents juridiquement obligatoires pour l'Irlande
Italie	Tous les projets de propositions de la Commission. Les rapports factuels du gouvernement.		À la discrétion du gouvernement À la discrétion du gouvernement	À la discrétion du gouvernement À la discrétion du gouvernement
Luxembourg	Les projets de règlements et de directives, les documents provenant de la «Comitologie», les décisions de la Commission. L'information complémentaire du gouvernement.		Non	À la discrétion du gouvernement
Pays-Bas Tweede Kamer	Tous les projets de propositions et toutes les communications de la Commission. Les «fiches» additionnelles du gouvernement.	Le parlement était obligé de donner son accord à la position adoptée par le gouvernement concernant l'évaluation des quatre critères de convergence.	Oui, par la Commission des Affaires Etrangères	Oui, parce que l'accord du parlement est nécessaire
Eerste Kamer	Les projets de lois découlant des directives CE, qui doivent être transposés en lois nationales.		Non	
Autriche NR	Toutes les propositions de l'UE. Les notes explicatives du gouvernement		Analogue au pilier CE	Analogue au pilier CE

Bundesrat	Toutes les propositions de l'UE, susceptibles d'incidences sur les activités autonomes des «Bundesländer» autrichiens.		Seulement si les compétences des Bundesländer en sont affectées	Seulement si les compétences des Bundesländer en sont affectées
Portugal	Les projets de législation secondaire de nature obligatoire, les projets d'accords et de conventions, d'autres projets importants d'actes non obligatoires.		À la discrétion du gouvernement	À la discrétion du gouvernement
Finlande	Tous les documents présentés aux réunions du Conseil des ministres.		Analogue au pilier CE, mais exécuté par la Commission des Affaires Etrangères	Analogue au pilier CE
Suède	Tous les projets de propositions de la Commission, les communications, les ordres du jour du Conseil. L'historique de toutes les questions importantes et de la position initiale du gouvernement.		Analogue au pilier CE	Analogue au pilier CE
Royaume-Uni	Toutes les propositions de législation par le Conseil de ministres, tout document concernant le Conseil européen, tout document transmis par une institution de la CE à une autre. Les notes explicatives du gouvernement.	Le parlement est obligé de donner son accord concernant : (1) l'intention du gouvernement de passer au troisième stade, (2) le rapport annuel du Gouverneur de la Banque d'Angleterre, (3) l'évaluation du gouvernement selon les articles 99 et 104 du TCE.	Tous les textes des déclarations PESC, les déclarations, les positions communes et les actions en commun, une fois approuvées, les documents PESC soumis par une institution communautaire à une autre, les autres documents sont laissés à la discrétion du gouvernement	Limité : Le premier texte complet d'une convention nécessitant, après accord, une législation préliminaire ultérieure au Royaume Uni, les autres documents sont laissés à la discrétion du gouvernement

**B. Le timing et le management du contrôle parlementaire** : Le contrôle effectif présuppose que les parlements reçoivent en temps utile les propositions législatives et qu'ils disposent de suffisamment de temps pour effectuer leur examen. Le timing et le management du contrôle parlementaire varient en fonction de leurs implications sur la politique européenne du gouvernement. Le timing comme critère pour mesurer le degré d'efficacité du contrôle parlementaire dans le cadre des affaires CE / UE dépend donc en premier lieu des dispositions constitutionnelles et juridiques) régissant la transmission aux parlements des documents CE / UE. À cet égard, des règles déterminant le processus de contrôle parlementaire dans la gestion des affaires européennes peuvent contraindre les gouvernements à transmettre les documents pertinents «dans les plus brefs délais possibles», «à l'avance par rapport à la préparation de la réunion du Conseil des ministres» ou dans un certain délai «après la réception du document par le gouvernement». Le timing du contrôle des affaires européennes peut également varier selon le management interne du gouvernement et du parlement, selon le niveau parlementaire et selon les implications des pouvoirs de contrôle parlementaire sur la politique européenne du gouvernement. Si les ministres sont liés par des décisions de leurs parlements (p.ex. le Danemark, les Pays Bas, l'Autriche et l'Allemagne), les gouvernements sont politiquement obligés de communiquer le document pertinent dans un certain délai pour permettre aux parlements nationaux de l'examiner avant la réunion du Conseil des ministres. Finalement, le timing du contrôle parlementaire varie aussi en fonction de la fréquence des réunions tenues par les acteurs législatifs concernés. Vu que les réunions du Conseil des ministres et de ses entités subordonnées telles que les groupes de travail et le COREPER repose sur une base hebdomadaire, les parlements ont besoin de gérer leur propre organisation des réunions selon le calendrier «roulant» des institutions communautaires. Ainsi les fonctionnaires nationaux travaillent étroitement entre eux pour la préparation des décisions en Conseil en formant environ 350 groupes de travail opérant sous le Conseil et le Comité des représentants permanents.<sup>55</sup> Ces modèles d'interactions engagent plusieurs secteurs et plusieurs niveaux de la hiérarchie administrative nationale. Les groupes de travail ont un impact significatif sur l'enceinte de prise de décisions. Quelque 90% de la législation communautaire est «précuite» à ce stade.<sup>56</sup> De plus, l'infrastructure basée à Bruxelles est entourée de comités consultatifs et de comités de conseillers – presque privés, à savoir de spécialistes non gouvernementaux et sectoriels qui fournissent des connaissances techniques tant au stade de préparation des décisions qu'aux stades de la mise en oeuvre. Comme un miroir des activités de politique extérieure de la CE / l'UE, on trouve également des comités mixtes qui rassemblent les administrations des institutions communautaires, les États membres et des tierces parties. L'influence potentielle exercée par les comités varie fortement selon la phase et le secteur politique considérés. L'implication des fonctionnaires nationaux dans les cycles de politique communautaire n'est pas un simple «exercice de veiller à la dépense d'un projet». Tant pour la Commission que les institutions nationales l'inter-verrouillage des acteurs dans «un genre d'engrenage»<sup>57</sup> est un composant important pour réaliser un co-management calculable du processus décisionnel en matière politique. S'il faut rendre un élément majeur responsable de la bureaucratisation<sup>58</sup> critiquée à «Bruxelles», c'est bien ce réseau intrinsèque d'interpénétration administrative à plusieurs niveaux.



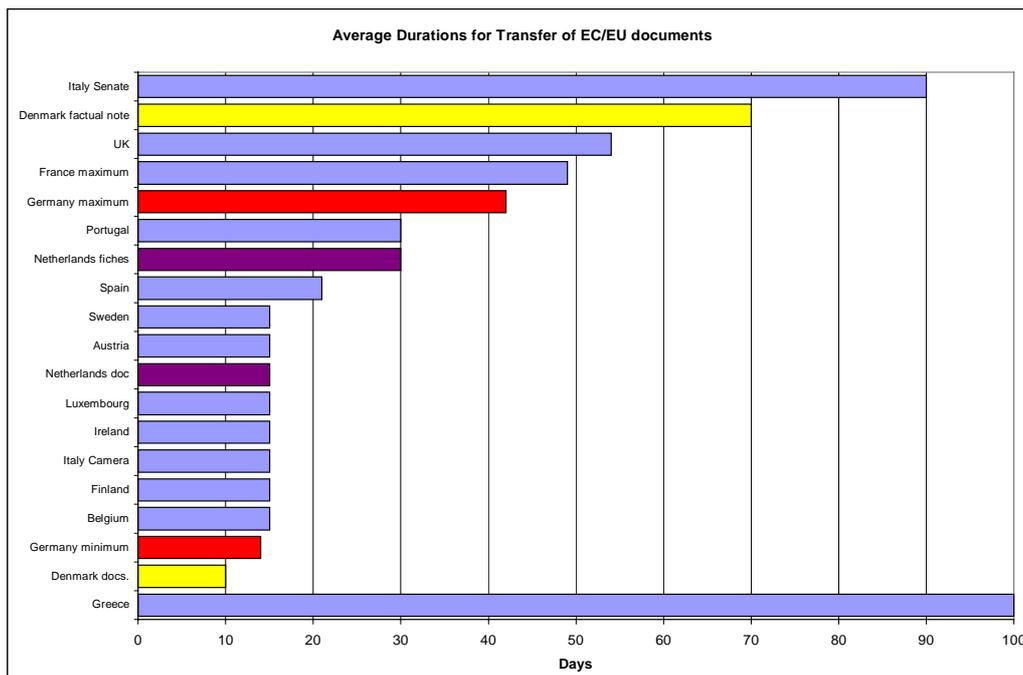
**Tendances empiriques de l'évolution de l'UE : Sessions du Conseil, groupes de travail du Conseil et comités sur l'agriculture:**

Tendance Sessions du Conseil,  
Tendance Sessions des groupes de travail

Comités sur l'agriculture  
Sessions du Conseil  
Sessions des groupes de travail

Sources : les rapports annuels du Conseil et de la Commission

Supposant que cette bureaucratie n'est pas le simple résultat accidentel d'une mauvaise gestion propre, les parlements nationaux sont confrontés avec un domaine sans cesse croissant d'infrastructures décisionnelles en matière de politique, qui est moins ouvert à la surveillance parlementaire que les entités réunissant les hommes politiques. À quel stade du processus décisionnel dans les enceintes de l'UE est-ce que les parlementaires commencent à contrôler le processus vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs. Est-ce que les procédures mises en place pour contrôler la politique du gouvernement sont restreintes par des délais de temps ?

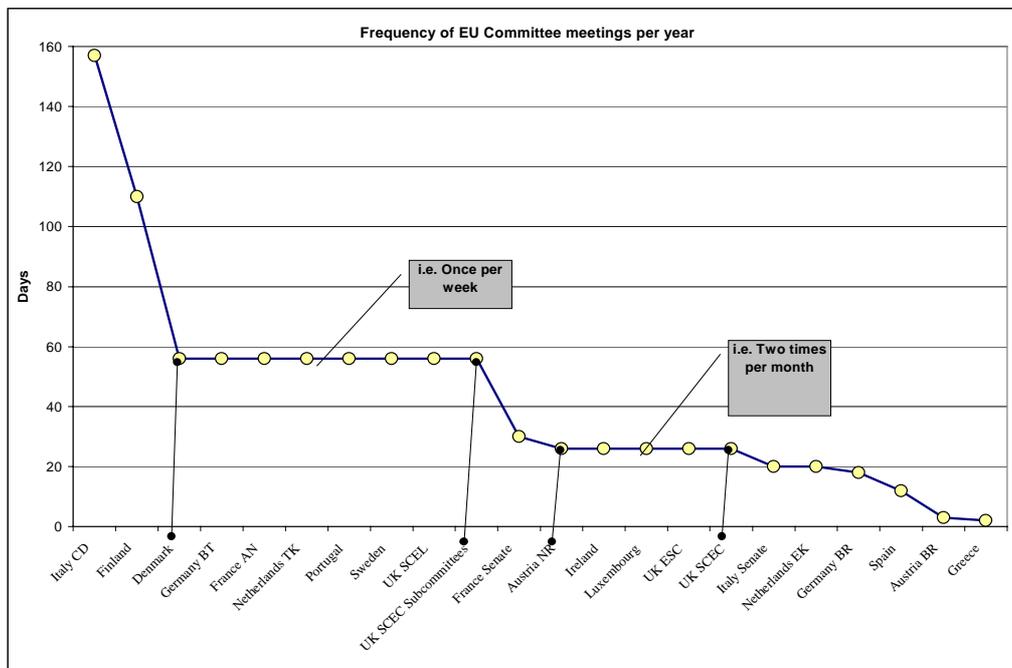


**Durées moyennes pour la transmission des documents CE/UE**

Sénat italien  
 Danemark, notes factuelles  
 Royaume-Uni  
 France, maximum  
 Allemagne, maximum  
 Portugal  
 Pays-Bas, fiches  
 Espagne

Suède  
 Autriche  
 Pays-Bas, documents  
 Luxembourg  
 Irlande  
 Italie, Chambre  
 Finlande  
 Belgique  
 Allemagne, minimum  
 Danemark, documents  
 Grèce

Jours



**Fréquence annuelle des réunions des comités  
de l'UE**

Jours

soit une fois par semaine  
soit deux fois par mois

Italie, CD  
Finlande  
Danemark  
Allemagne, BT  
France, AN  
Pays-Bas, TK  
Portugal  
Suède  
Royaume-Uni, SCEL  
Royaume-Uni, Sous-comités SCEC  
France, Sénat  
Autriche, NR  
Irlande  
Luxembourg  
Royaume-Uni, ESC  
Royaume-Uni, SCEC  
Italie, Sénat  
Pays-Bas, EK  
Allemagne, BR  
Espagne  
Autriche, BR  
Grèce

C. **L'impact du contrôle parlementaire** diffère pour chaque parlement de l'UE. Nous pouvons distinguer grosso modo les dispositions formelles et informelles prises entre parlement et gouvernement, distinguer les procédures visant à augmenter fortement la position du gouvernement au Conseil et celles visant simplement à délimiter tactiquement l'indépendance relative des représentants du gouvernement lorsqu'ils agissent au Conseil. L'impact diffère entre les parlements qui sont capables de mandater les représentants de leur gouvernement avant une prise de décision en Conseil et les parlements qui ne disposent tout simplement pas de moyens formels pour peser en Conseil sur la position de leur gouvernement. Entre ces cas extrêmes se situent les parlements pouvant exprimer leurs vues sur une proposition donnée, mais leurs gouvernements peuvent décider de les incorporer ou non. Outre le mandat, plusieurs parlements font référence au mécanisme de réserve avec contrôle parlementaire. En relation étroite avec le critère d'impact du contrôle parlementaire, il est également nécessaire de s'intéresser aux intérêts fondamentaux et aux idées rattachés à l'implication parlementaire dans le processus décisionnel européen. De plus, il ne faut jamais oublier qu'un ensemble de droits de contrôle, même très impressionnants à première vue, attribués aux parlements, peuvent permettre à leurs gouvernements respectifs de bloquer les prises de décision en Conseil. Ainsi la procédure obligatoire au Danemark opère dans le contexte de gouvernements minoritaires qui dépendent davantage de l'assentiment du parlement que ne le fait le gouvernement britannique vis-à-vis de son parlement. C'est pourquoi le critère d'impact du contrôle parlementaire devrait inclure également la question du niveau et du nombre minimum requis par une intervention parlementaire effective.

En première analyse, le critère (A) présuppose les deux autres critères : Si les parlements ne reçoivent pas d'information sur les activités pertinentes concernant les Affaires européennes, les conclusions éventuelles tirées sur le timing, les délais et l'impact du contrôle parlementaire ne revêtent aucune importance. Si toutefois les parlements sont dotés par la loi de droits les autorisant à collecter et à traiter l'information de manière autonome par rapport à l'information que leur fournissent leurs gouvernements, leurs mécanismes de contrôle parlementaire pourraient devenir plus effectifs.

Les critères de Laprat pour mesurer, en termes d'effectivité et d'efficience, le contrôle parlementaire des affaires européennes nous amènent au problème suivant : comment classer les parlements nationaux par rapport à l'application des pouvoirs de contrôle dans les processus politiques ? Un modèle établi pour la classification du contrôle parlementaire national découle des études antérieurement formulées par Mezey<sup>59</sup> puis modifiés par Norton.<sup>60</sup> Les deux auteurs ont mis au point des structures pour la classification des corps législatifs dans divers pays ». Elles reposent sur deux critères fondamentaux, la *capacité décisionnelle* et le *soutien pour le pouvoir législatif*. Mezey définit la capacité décisionnelle comme «la contrainte que le corps législatif est capable d'imposer aux activités du pouvoir exécutif». <sup>61</sup> Selon le premier critère (capacité décisionnelle), Mezey distingue trois catégories de parlements :

- Les parlements dotés d'un grand pouvoir décisionnel, qui repose sur le droit de veto et sur la possibilité de modifications ou de compromis en cours de processus politique.
- Les parlements dotés d'un modeste pouvoir décisionnel qui se caractérise par le droit de modifier (mais non pas de rejeter) des propositions politiques et
- Les parlements dotés d'un faible ou d'un aucun pouvoir décisionnel et donc incapables de modifier ou de rejeter des propositions politiques émises par le pouvoir exécutif.

Les travaux de Norton portent essentiellement sur les deux premières catégories. Il insiste sur le fait que la jouissance du droit de rejeter les propositions politiques ne résulte pas automatiquement en un pouvoir décisionnel réel et proactif des parlements.<sup>62</sup> La catégorie de parlements jouissant d'un grand pouvoir décisionnel devrait donc inclure les corps législatifs «décisionnels» qui peuvent amender, rejeter ou substituer leurs propres politiques, tandis que la catégorie de parlements dotés de modestes pouvoirs décisionnels ne devrait englober que les corps législatifs "influençant la politique» qui sont capables d'amender et de rejeter, mais non pas de substituer des propositions politiques.<sup>63</sup> La différence entre ces deux catégories est la compétence des parlements comme corps législatifs, qui sont capables de générer leurs ensembles de propositions, et qui peuvent substituer la position d'origine du gouvernement.<sup>64</sup>

Dans ce contexte, les critères significatifs «portée», «impact» et «timing» pour le contrôle parlementaire constituent les variables principales sur lesquelles peuvent reposer sur l'une des trois parmi les quatre catégories mentionnées précédemment, à savoir les «parlements décisionnels», les «parlements pesant sur les politiques» et les «parlements ne pouvant ni décider des politiques ni les influencer».

	Variables de contrôle, d'après Laprat		
	Le cadre de l'information	Timing et Gestion	L'impact du contrôle
Catégories selon Mezey/Norton			
Corps législatif faible	Assez faible	Faible	Inexistant
Politique qui a une influence sur le corps législatif peut			
- modifier des propositions	Faible – élevé	Faible	Moyen
- rejeter des propositions	Faible – élevé	Faible	Élevé
Corps législatif qui prend des décisions peut aussi			
- substituer des propositions	Faible – élevé	Élevé	Élevé

Même après Maastricht, le pouvoir de contrôle de certains parlements reste strictement limité à une information ex post. Par conséquent, un examen possible n'a aucun effet sur la gestion du gouvernement en matière de politique européenne. Cependant quelques parlements nationaux aspirent maintenant non seulement à connaître la législation prévue dans l'UE, mais également à influencer la position de leur gouvernement au Conseil des ministres.

En Allemagne l'Article 23 de la Loi fondamentale stipule que les lois transférant des pouvoirs de souveraineté requièrent toujours l'approbation des deux Chambres du parlement. Chose plus importante, qui concerne l'action communautaire entreprise dans le cadre du troisième pilier, la troisième phrase de l'Article 23 énonce que concernant «l'institution de l'UE ainsi que l'établissement d'amendements à ses fondements légaux et à des dispositions comparables qui amendent ou complètent la teneur de cette Loi fondamentale ou de rendre possible de pareils amendements ou suppléments» doivent satisfaire aux dispositions conformes à l'Article 79 (2), sur l'adoption de Lois amendant la Constitution, à savoir l'obtention d'une majorité des deux tiers dans les deux Chambres. Comme Oschatz et Risse l'observent, l'insertion des mots «et dispositions comparables» par la commission spéciale du Bundestag sur Maastricht visait «simplement à prévenir les «clauses évolutives» de législation ordinaire de mise à jour qui amendent sensiblement la Constitution». <sup>65</sup> En ce qui concerne la législation communautaire, à l'exception près de cette disposition, obligation est faite au gouvernement de «fonder ses positions en Conseil des ministres» sur une proposition du Bundestag, à condition que cette dernière entité ait donné son avis. Le Bundestag examine lui-même l'importance d'un projet de loi dans le cadre des trois piliers de l'UE. D'un autre côté, la position du gouvernement n'est pas sujette à agrément par le Bundestag. L'agrément du Bundesrat est requis, si le gouvernement sous certaines conditions est lié par la décision de la Chambre dans les cas où une proposition requiert l'agrément en raison de lois intérieures ou dans les cas où cela relève de la juridiction des Länder. En outre, dans les cas de compétences exclusives des Länder, l'Allemagne

est représentée au Conseil des ministres par un ministre des Länder nommé par le Bundesrat. Au Danemark, les ministres reçoivent un mandat en fonction duquel ils peuvent négocier et prendre part à toute décision au Conseil des ministres. Lui ou elle ne pourra pas agréer une proposition pour laquelle le processus de contrôle parlementaire n'est pas achevé. Aux Pays-Bas, une procédure spéciale a été mise en place pour permettre la participation du parlement à la CHJA : Tout projet de décision relevant du Titre VI TUE qui vise à lier les Pays-Bas, est soumise à l'agrément des États généraux. Dans la pratique des choses, les ministres des affaires intérieures et de la justice remettent au parlement un ordre du jour avec commentaires avec les documents du contexte. Cet ordre du jour précise quelles décisions ont, selon le gouvernement, pour effet d'obliger les Pays-Bas et ceci requiert l'agrément du parlement. Ainsi le droit d'agrément du parlement dépend du pouvoir du gouvernement dans le cadre de l'élaboration de l'ordre du jour pour le troisième pilier. La position du gouvernement néerlandais sur chaque point à l'ordre du jour est également énoncée. Les commissions à la justice et aux affaires intérieures des États généraux néerlandais peuvent aussi organiser des consultations sur ces sujets avec les ministres et ce avant la réunion du Conseil, après quoi les Chambres réunies en séance plénière peuvent se prononcer officiellement sur les décisions portant sur des projets pour lesquels est requis l'agrément du parlement. Il y a cependant présomption d'accord tacite si le souhait de donner agrément explicite n'a pas été par la Chambre ou au nom des Chambres, exprimé sous quinzaine après remise du projet aux États généraux. Une procédure similaire d'agrément est pratiquée en Autriche, où le gouvernement est lié par une décision prise au Nationalrat, si le projet de loi «auquel se rapporte la décision doit être transposé par loi fédérale ou s'il est conçu pour l'adoption d'une loi directement applicable qui porte sur un sujet qui sinon aurait été réglé par une loi fédérale ». Cette règle s'applique généralement à tous les projets de convention.

### L'impact du contrôle parlementaire

	Critères selon Mezey / Norton		
	Corps législatif faible	Décision ayant une influence	Prise de décisions
Allemagne	<b>Bundestag 1963 →</b>	<b>→ 1991 → 1994 Bundestag et Bundesrat</b>	
France	<b>1979 → Assemblée et Sénat → 1992</b>		
Italie	<b>Camera and Senate</b>		
Pays-Bas	<b>Eerste Kamer</b>		<b>Tweede Kamer</b>
Belgique	<b>CR et Sénat</b>		
Luxembourg			
Royaume-Uni	<b>1974 → HC et HL → 1997</b>		
Danemark			
Irlande			
Espagne			
Portugal			
Grèce			
Autriche		<b>Nationalrat et Bundesrat</b>	<b>Nationalrat</b>
Suède			
Finlande			

#### 4. Conclusions et perspectives

Dans un grand nombre d'États membres de l'Union européenne (B, D, E, IR, LUX, NE, P) avant le traité de Maastricht, les parlements nationaux étaient considérés comme les victimes du processus d'intégration.<sup>66</sup> Vu d'une part la suprématie croissante des

gouvernements nationaux dans le processus décisionnel européen et vu d'autre part l'aptitude des gouvernements d'exploiter les connaissances et les pouvoirs de leurs administrations, les parlements nationaux étaient soit laissés en dehors du cycle de politique communautaire, soit y participaient seulement de manière marginale. Ni leurs ressources financières ni leurs ressources humaines ne leur permettaient absolument pas de faire face au nombre croissant d'actes juridiques communautaires – bien que dans tous les régimes nationaux les pouvoirs législatifs formels résident traditionnellement auprès des parlements. Le rôle des parlements nationaux est particulièrement limité concernant les directives communautaires. Même si les directives prévoient une certaine latitude pour la transposition dans le droit national – ceci contrairement aux règlements directement applicables – les gouvernements sont souvent incapables d'adapter le contenu de l'acte visé, ou ils ne le désirent pas. De plus, des parlements nationaux ont fait preuve d'un faible intérêt pour les affaires communautaires, chose qui peut s'expliquer par la complexité structurelle du pouvoir législatif (D, F, NL). Le cas allemand entre 1980 et 1986 illustre ce propos, où 65 pour cent des documents communautaires examinés par le Bundestag étaient déjà entrés en vigueur, alors qu'ils faisaient l'objet d'un premier débat.<sup>67</sup>

Depuis l'entrée en vigueur de traité de Maastricht, la perception des choses a évolué considérablement.<sup>68</sup> Les parlements nationaux savent non seulement que l'UE s'étend dans de nouveaux domaines politiques et acquiert de nouvelles compétences, mais ils savent également qu'ils perdent leurs accès et influences traditionnels sur, principalement, leurs fonctions de contrôle des gouvernements. Visant à progresser au-delà des instruments classiques des questions et débats parlementaires, les parlements de tous les États membres exigent de pouvoir exercer une plus grande influence sur leurs gouvernements. Concernant le processus décisionnel de la CE / UE, les parlements ont demandé à être informés plus tôt et de manière plus complète sur les propositions législatives débattues en Conseil des Ministres. Comme l'a montré l'examen des régimes nationaux, une étape majeure pour améliorer la performance des parlements nationaux consiste en l'accès à l'information.

Les formes et les implications des essais des parlements pour accroître leur rôle varient entre les États membres. Néanmoins, il est possible d'insister sur des traits communs portant sur les amendements constitutionnels, les lois spécifiques, les déclarations et les rapports. Dans certains pays les nouveaux droits des parlements nationaux reposaient sur des révisions et des amendements de la Constitution. Des réformes fondamentales de la Constitution dans le cadre du traité de Maastricht ont eu lieu en France et en Allemagne. Il faut interpréter comme des exigences de participation plus efficace les amendements respectifs en France de l'Article 88 (4) de la Constitution française et en Allemagne de l'Article 23 de la Loi fondamentale, qui invite «le gouvernement fédéral à informer le Bundestag et le Bundesrat de manière aussi rapide et complète que possible». En Allemagne la nouvelle Commission sur les Affaires communautaires peut même être autorisée par le Bundestag à prendre des décisions au nom de l'ensemble du Bundestag.

En Belgique la Chambre des représentants, en Espagne le Congreso de los Diputados, en Irlande le Dáil Éireann, aux Pays-Bas le Tweede Kamer et au Portugal l'Assembleia da República ont adopté des lois spéciales et des conventions entre gouvernements et parlements qui visent à renforcer le droit de contrôle parlementaire dans les Affaires européennes. Aux Pays-Bas l'ancienne Commission aux Affaires européennes est

devenue une Commission générale aux Affaires communautaires avec pour mission de sensibiliser les parlementaires sur l'UE.

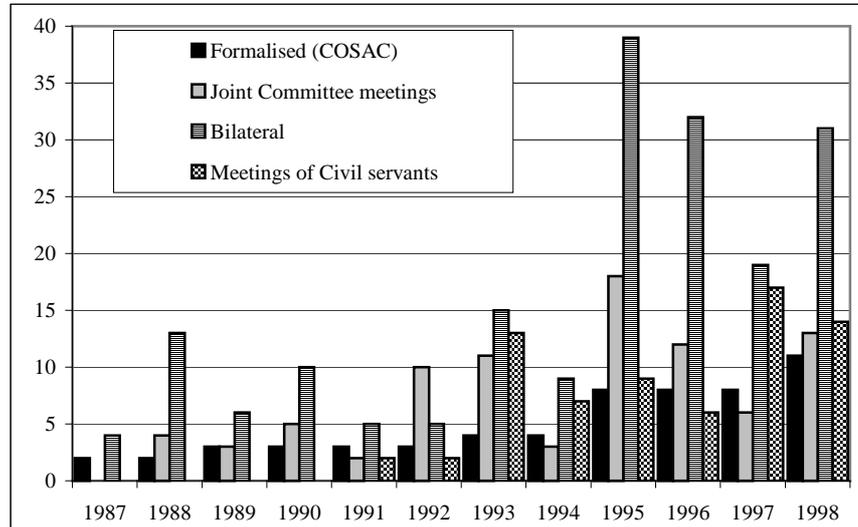
Dans certains pays, les améliorations apportées au rôle des parlements dans le processus pour établir les politiques européennes ont résulté fréquemment de leurs propres déclarations ou rapports qui obligeaient les gouvernements et amélioreraient les droits de participation des parlements nationaux (DK, E, I, NL, UK).

De plus, les parlements ont tenté de jouer un rôle plus efficace en renforçant le rôle des commissions spécialisées. Bien que la mise en place de commissions aux Affaires européennes ait augmenté dans tous les États membres vers la fin des années 1990, l'impact des commissions nouvellement établies n'est pas encore clair. Il ne faut pas sous-estimer la possibilité que des commissions parlementaires rivales hésitent à se désister de la dimension européenne de leurs travaux au profit des nouvelles commissions aux Affaires communautaires. Des parlements nationaux, comme celui de Finlande par exemple, avancent sur les traces du Danemark où le Folketing est considéré comme l'assemblée législative qui a pu maintenir sa position après l'adhésion du pays à la Communauté. Le parlement danois a exercé un vaste contrôle sur la politique européenne. La Commission danoise aux Affaires européennes, anciennement la Commission aux Relations avec le Marché, mandate ses ministres au Conseil. En Autriche, la Constitution garantit à l'influente Commission principale du parlement et aux chefs des formations politiques siégeant au parlement et composant le gouvernement le droit de participer aux réunions du cabinet.

Nous pouvons en conclure que dans presque tous les États membres, les parlements nationaux ont renforcé leur rôle officiel dans le processus décisionnel communautaire. Même si le pouvoir décisionnel appartient toujours et principalement aux gouvernements, leur latitude de manœuvre aux négociations de Bruxelles sera réduite davantage par les parlements nationaux et spécialement par leurs commissions spécialisées. Certains pouvoirs législatifs (DK, F, I, S, SF, UK) ont même établi leurs propres antennes dans le bâtiment Léopold du Parlement européen à Bruxelles. Il semble que les parlements ne veulent plus suivre simplement leurs gouvernements dans la politique européenne, mais veulent au contraire prescrire à leurs gouvernements respectifs les décisions de politique communautaire. Certains estiment que le développement ultérieur de l'Union européenne ne pourra pas se faire sans que les parlements nationaux ne jouent un rôle plus actif, surtout dans les phases préparatoires des décisions et de contrôle des décisions communautaires.

Dans ce contexte on observe une coopération interparlementaire accrue. Depuis la fin des années 1980 les présidents des parlements nationaux se réunissent régulièrement. Et depuis 1989 les commissions aux affaires communautaires des parlements nationaux se réunissent tous les six mois dans le cadre de la COSAC (la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements européens de la Communauté européenne). Le protocole du traité d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux pourrait modifier le profil informel de la COSAC. Il est remarquable que tant le Parlement européen que le Conseil des Ministres aient amendé leurs règles de procédure pour reconnaître les parlements nationaux et la COSAC comme des organes consultatifs dans le cadre du processus décisionnel portant sur la politique communautaire.<sup>69</sup>

### La Coopération Interparlementaire 1987-1998



La coopération interparlementaire entre 1987 et 1998

Formalisée (COSAC)  
 Réunions de comités mixtes  
 Bilatérale  
 Réunions de fonctionnaires

Les parlements nationaux ont appris comment surmonter les défis européens et ils ont tenté de mettre cela en œuvre en adaptant certaines de leurs procédures. Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer la faiblesse relative des institutions parlementaires nationales à l'échelon de l'UE. C'est seulement à un degré limité que les modèles utilisés par les gouvernements et administrations nationaux, dans la préparation de dossiers communautaires, peuvent être influencés. Des déficits continus dans l'aptitude des parlements à jouer le jeu à plusieurs niveaux réduisent l'influence des parlementaires nationaux. Le concours des parlements dans le cycle de politique communautaire reste faible et largement réactif.

La tendance générale de renforcement du rôle des parlements nationaux par la ratification du traité de Maastricht s'explique aussi comme une conséquence d'un mécontentement populaire. Les parlements ne sont toutefois pas devenus une force d'opposition qui fait valoir les avis critiques du public. La logique du gouvernement parlementaire avec le clivage fondamental entre d'un côté l'exécutif et la majorité parlementaire et de l'autre la minorité parlementaire n'a pas été remplacée par un retour à la division classique des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. De fait, les incitations de la scène européenne ont renforcé les acteurs gouvernementaux et réduit davantage l'influence des parlements. Les activités accrues de certains parlements n'ont pas modifié fondamentalement l'équilibre ou déséquilibre institutionnel. Ainsi, en dernière analyse, ce n'est pas une affaire de ressources, mais de parlements nationaux qui n'ont pas été capables d'acquiescer une voix nette et distincte. Malgré quelques amendements constitutionnels, la plupart des parlements nationaux sont, en ce qui concerne le cycle de la politique européenne, restés des «critiques d'appoint» (D, B, A), ou de «faibles

adaptateurs » (I, P, GR, SP). Certains parlements ont maintenu ou acquis une performance de joueurs nationaux.

Confrontés avec des défis considérables – les processus et les effets potentiels de la communautarisation paraconstitutionnelle, la différenciation sectorielle, la différenciation procédurale, la différenciation institutionnelle, et la différenciation des acteurs – nous observons un déplacement considérable et persistant de l'attention et des ressources humaines et institutionnelles en direction d'une participation au cycle politique communautaire tant sur la scène nationale que celle de Bruxelles.

Nous n'identifions toutefois pas de changements révolutionnaires dans l'organisation gouvernementale et administrative d'un quelconque système national ni de nouveau modèle harmonisé pour traiter les questions communautaires. Les modèles nationaux classiques résistent et paraissent suffisamment flexibles pour se charger des défis posés par l'échelon européen.

L'UE est profondément ancrée dans les systèmes nationaux ; les gains sont plus grands pour certains acteurs, tandis que d'autres acteurs ayant perdu de l'influence. Les gagnants et les perdants sont largement répartis et la lutte pour exercer plus d'influence continue dans tous les pays membres. Sous l'angle spécifique des systèmes nationaux, le régime institutionnel de l'UE ne se caractérise pas comme étant fermé ou isolé à un seul échelon.

#### **4.1. Pas de révolutions structurales, mais asymétrie entre les échelons**

Une conclusion majeure – l'asymétrie – frappe en analysant l'évolution du niveau européen d'une part et l'évolution des niveaux des quinze États membres d'autre part. Le taux, la fréquence et les effets cumulés des changements sont plus amples et plus rapides à l'échelon de Bruxelles qu'à celui national. Ce propos appelle deux explications possibles. Il existe soit un décalage de temps important qui indiquerait une adaptation retardée des parlements, ou cela prouverait, documents à l'appui, que les parlements et « leurs » gouvernements sont capables de gérer ces défis en adaptant progressivement leurs rouages et structures existants. L'expérience prouve jusqu'ici cependant, à quelques acteurs près, que les nouveaux cadres constitutionnels et les nouvelles opportunités dans les États membres ont servi seulement dans une faible mesure et que n'ont pas été élaborées encore des positions qui seraient inconnues ou nuisibles aux pierres angulaires des systèmes nationaux. Nous observons des adaptations intra-systématiques dues à la différenciation des défis provenant du système CE / UE, mais pas de « révolutions ».

#### **4.2. Pas de modèle uniforme**

Les conclusions tirées des modèles de réaction à l'échelon national concernent les simples déplacements de la prise de conscience, de l'attention et de la mobilisation, nous amènent à une autre conclusion : les régimes constitutionnel, institutionnel et administratif et leur usage effectif n'ont pas convergé vers un modèle uniforme. L'UE reste avec « le quinze-plus-un » unités composantes passablement différentes – en effet les observations pointent dans certains cas vers une reconfirmation et une restauration de modèles bien connus. Les conclusions fournissent des réponses à la question de

l'existence ou de la probabilité d'un modèle national généralement dominant «d'adaptation » : en conséquence, nous ne pouvons identifier de hiérarchies institutionnelles transnationales entre les modes de réaction aux communs défis et opportunités produits à l'échelon CE / UE.

Cette conclusion n'est cependant pas sans ambiguïtés. Des acteurs comme le Bundesrat et les Länder allemands ainsi que le Parlement français ont conquis des positions différentes de celles occupées avant les années 1990. Leurs effets persistants sont encore difficiles à identifier. Selon un regard sceptique la plupart des efforts déployés par ces acteurs ont eu pour résultat de rendre plus complexes les procédures nationales sans aucune incidence réelle sur le processus décisionnel national concernant l'Europe ; d'autres regards y voient une tendance à plus long terme menant vers de nouveaux équilibres institutionnels aux échelons national et européen. Ce débat met en évidence le problème fondamental de notre thèse sur l'absence de modèle uniforme.

Nos travaux de recherche ont peut-être porté sur une période trop brève : L'autonomie des banques centrales nationales suite à l'UEM, l'élévation à un niveau supérieur des régions pas encore désignées grâce aux fonds structurels et le Comité des régions, le changement du rôle des parlements nationaux dans leurs relations avec leurs gouvernements sous l'effet de la propension à réduire les déficits démocratiques – tous ces éléments peuvent sembler être des étapes formelles d'importance mineure en ce qui concerne les modèles établis de la prise de décision nationale qui seraient adaptés, mais pas nécessairement révisés face aux défis posés par l'UE. Mais nous identifions aussi des démarches progressives allant vers un processus d'adaptation qui convergerait vers un type spécifique d'État membre. Le processus de retombées de l'échelon européen pourrait être plus persistant que nous n'en sommes conscients pour le moment. Les changements au Royaume-Uni pourraient étayer l'hypothèse selon laquelle «le corridor des variations » dans la structure des États membres se rétrécira à l'avenir. Ce processus n'aboutirait pas vers un type unique d'État membre, mais les différences historiques perdraient leur puissance vivace et la nouvelle administration politique communautaire deviendrait la force dominante des structures nationales. Il faudrait effectuer des travaux de recherche additionnels pour savoir si une pareille convergence facilite le fonctionnement du système communautaire.

#### **4.3. Pas d'importations : utilité limitée des meilleures pratiques**

Le taux d'implantations de composants apparemment réussis dans d'autres systèmes nationaux est étonnamment réduit. L'examen sélectif pour dépister les meilleures pratiques n'est pas effectué systématiquement – et cela pour de bonnes raisons : selon une étude récente des structures décisionnelles en matière de politique européenne dans les États membres, il ressort clairement qu'une imitation suivra la règle des conséquences involontaires ; à savoir que ce serait totalement improbable qu'un mécanisme fonctionnant avec efficacité dans un État membre produirait les mêmes effets dans un environnement différent.

#### **4.4. Pas de modèles optimaux : à propos des inadaptés**

Après avoir étudié les variétés réelles aux deux niveaux, nous pouvons seulement en tirer des conclusions prudentes quant aux «gagnants et perdants ». Toute réponse

simple à ces deux échelons serait hasardeuse. Vu les caractéristiques nationales, il est très difficile d'affirmer sérieusement et valablement qui a plus ou moins bien réussi. Tout plan de modèle optimal présente des risques scientifiques et politiques. Il convient certes de comparer les meilleures pratiques, mais cela de manière soignée en termes de particularités constitutionnelles, institutionnelles et politiques respectives et en termes des caractéristiques du domaine politique. Une question est déjà rattachée aux indicateurs de succès. Si nous prenons le taux de mise en œuvre de la loi communautaire comme un signe de succès dans l'adaptation des parlements nationaux de la législation générée par la CE / l'UE, nous obtenons un taux différent que si nous examinons la similarité des traits constitutionnels ou – autre domaine de variation et de compétition – la contribution substantielle, aux niveaux national, régional et local, aux politiques de la CE / l'UE. À l'échelon national, des systèmes paraissant plutôt fragmentés peuvent s'avérer relativement forts sur des questions où le leadership peut se mobiliser sur la base d'un grand consensus national ou sectoriel. La différence en ressources de pouvoir importe également, sans impliquer pour autant que les États plus petits ne soient pas compétitifs.

Le processus général d'eupéanisation a été asymétrique. L'organisation complète des Quinze n'a pas bougé, mais surtout la machinerie politico-administrative, et les tribunaux dans une certaine mesure. Le processus de fusion s'est à un degré spécial étendu aux régions. Les parlements nationaux n'ont pas monté à bord du train pour Bruxelles. La tendance se poursuit vers une déparlementarisation aux niveaux nationaux et vers une bureaucratisation – même si certaines sinuosités dramatiques de cette évolution ont diminué.

## Types de participation parlementaire dans la prise de décisions UE

	Formations politiques au parlement avec des positions critiques vis-à-vis de l'UE et du PE	Cadre d'information				Timing			Fréquence des réunions	Gestion	Impact		
		Zone CE	Zone UE	Transfert d'information qui dépend du gouvernement	Activités interparlementaires	Après la proposition COM	Avant le Conseil	Pendant le Conseil			Faible	Décision ayant une influence	Prise de décision
D	Non	Complet	Complet	Très faible	Très Intensives	X	X	X	Élevée	Agressive		X	X
F	Oui	Complet	Limité	Élevé	Très Intensives	X*	X*		Élevée	Agressive		X	
I	Non	Limité	Limité	Élevé	Faibles				Faible	Réactive	X		
PB	Non	Complet	Limitée	Faible	Faibles	X	X		Élevée	Réactive		X	
B	Non	Complet	Limité	Faible	Faibles	X*			Faible	Réactive	X		
LUX	Non	Limité	Limité	Élevé	Très faibles	X*			Faible	Réactive	X		
UK	Oui	Complet	Limité	Faible	Très Intensives	X*	X*	X*	Élevée	Réactive		X	
DK	Oui	Complet	Complet	Très faible	Intensives	X	X	X	Élevée	Réactive			X
IRL	Non	Limité	Limité	Élevé	Faibles		X*		Faible	Réactive	X		
E	Non	Limité	Limité	Très élevé	Faibles				Faible	Réactive	X		
P	Non	Limité	Limité	Très élevé	Très faibles				Faible	Réactive	X		
GR	Non	Limité	Limité	Très élevé	Très faibles				Faible	Réactive	X		
A	Oui	Complet	Complet	Très faible	Intensives	X	X	X	Élevée	Agressive		X	X
S	Oui	Complet	Complet	Très faible	Très Intensives	X	X	X	Élevée	Agressive		X	X
SF	Oui	Complet	Complet	Très faible	Très Intensives	X	X	X	Élevée	Agressive		X	X

X\*: Parlamente berichten über häufige Abweichungen von der Regel der fristgerechten Übermittlung kontrollrelevanter Unterlagen. Compilation propre.<sup>70</sup>

Le tableau se dégageant de l'évaluation du développement général des parlements nationaux après Amsterdam est ambigu. Amsterdam constitue un effort significatif pour renforcer la responsabilisation du pour exécutif vis-à-vis de la Commission. De plus, l'implication du Parlement européen dans le domaine de la justice et des affaires intérieures a relativement augmenté. D'autre part, le fait que la règle de l'unanimité prévale encore au Conseil et dans les consultations du Parlement européen concernant les sujets de la justice et des affaires qui relèvent du Titre VI TUE et du Titre IV TUE, marque une forte réserve de la majorité des États membres quant à un recours accru aux moyens véritablement supranationaux pour la prise de décisions en ces matières sensibles, mais importantes pour les populations vivant dans et hors de l'Union.

La plus grande implication des parlements nationaux dans le processus politique de l'Union pourrait contribuer à responsabiliser davantage les gouvernements de leurs actions au Conseil des Ministres et aux organes subordonnés du Conseil des ministres.

Le PPN pourrait devenir un instrument utile pour les parlements qui disposent déjà d'une forme de réserve pour contrôle des pouvoirs. Par exemple, le futur gouvernement hollandais sera politiquement obligé (par référence au PPN) de remettre au parlement, dans un délai raisonnable de six semaines au moins, les documents relevant du Titre VI. Les mêmes dispositions pourraient s'appliquer aux systèmes de contrôle parlementaire au Royaume-Uni, en Autriche, en Suède, en Finlande et en Allemagne. Concernant l'étendue des renseignements à communiquer aux parlements nationaux, le PPN oblige, du moins politiquement, les gouvernements de Grèce, d'Espagne, du Portugal et de Luxembourg à améliorer le flux d'information.

Outre ses dispositions portant sur l'amélioration des mécanismes de contrôle des parlements nationaux, le PPN du traité d'Amsterdam reconnaît la COSAC comme un moyen de pallier le manque de contrôle parlementaire dans les affaires de la CE et de l'UE. Ainsi, le PNC précise trois domaines de réflexion dans le cadre de la COSAC : Selon les articles 5 et 6 du PPN, la COSAC peut examiner « toute proposition ou initiative législative se rapportant à l'institution de domaine ou de liberté, de sécurité et de justice », « activités législatives de l'Union, se rapportant notamment à la mise en œuvre du principe de subsidiarité » et les « questions relatives aux droits fondamentaux » (libre traduction de l'anglais).

Ainsi, le PPN soulève la question de savoir si la COSAC a vocation pour devenir l'entité adéquate pour traiter ces questions. Le fait que le Chapitre II du Protocole mette l'accent dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice ainsi que sur les politiques des droits fondamentaux reflète la sensibilité politique et juridique de cette question dans les États membres de l'UE. Si nous ajoutons à cette spécification dans le PPN le nouveau rôle attribué au Parlement européen dans le contexte du domaine politique visé, nous observons l'introduction d'un certain genre de « mécanisme de contrôle à trois étages » portant sur les affaires juridiques et intérieures dans le cadre de la future UE :

- Premièrement, le PE contrôlera – naturellement dans une mesure limitée – le niveau du processus décisionnel européen dans le premier et le troisième piliers.
- Deuxièmement, à conditions qu'ils organisent de manière efficace leur mécanisme de contrôle, les parlements nationaux pourraient surveiller unilatéralement la position de leurs gouvernements concernant les sujets relevant de ce domaine.
- Troisièmement, la COSAC pourra délibérer sur ces questions entre le Parlement européen et les parlements nationaux des États membres.

Trois insuffisances au moins se produiront certainement : Premièrement, le PPN n'améliore par le manque de contrôle parlementaire concernant le pilier PESC. Vu à la fois que la politique étrangère et de sécurité commune ne peut ne pas être considérée simplement comme un «domaine réservé» des entités collectives des pouvoirs exécutifs des États membres d'une part et que le pouvoir budgétaire du PE se limite à régler les aspects financiers de la PESC sur une base annuelle d'autre part, l'exclusion de l'action de contrôle démocratique dans ce domaine reste difficilement compréhensible. Deuxièmement, ni le PE ni les parlements nationaux et la COSAC ne se voient attribuer le droit de surveiller le processus de transfert des acquis de Schengen dans le domaine CE / UE. Si ce manque de contrôle démocratique peut être réduit pour cause de négociations additionnelles tant au niveau européen que national, un troisième problème structurel ne sera certainement pas résolu durant les prochaines années : Les délégations de la COSAC sont par définition composées de parlementaires issus des Commissions aux affaires CE / UE et non pas des Commissions aux libertés civiles, à la justice et aux affaires intérieures. Il n'est donc guère concevable de voir comment des parlementaires traitant principalement les questions horizontales des Affaires européennes pourraient devenir capables de réfléchir effectivement sur des sujets relevant des domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice.

Il convient aussi d'avoir présent à l'esprit que la simple formalisation de la COSAC dans le cadre du nouveau Traité rend également l'Union plus complexe et moins intelligible. Le citoyen «ordinaire» auquel nous faisons référence au début pourrait se poser la question suivante : Si le Parlement européen (élu directement) représente les peuples de l'Union, le Conseil des Ministres les États membres par l'intermédiaire des gouvernements (élus), le Comité économique et social quelques-uns des principaux groupes d'intérêt de l'Union, et le Comité des régions les représentants (élus) de quelques communautés régionales et locales de l'Union, quelle plus-value apporterait une entité réunissant des membres du Parlement européen et des parlements nationaux ? Joschka Fischer pourrait avoir raison dans son analyse sur le manqué de liaison entre l'Union et la masse de ses citoyens. Mais la création d'une deuxième – ou, vu que le Conseil agit comme une Chambre – d'une troisième Chambre composée de parlementaires nationaux pourrait tout simplement augmenter le mécontentement vis-à-vis de «ceux de Bruxelles».

- 
- 1 Voir Hervé Groud; « Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes. Adaptation des assemblées au processus de construction européenne? », in: Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, No. 5/1991, p. 1311.
  - 2 Charles-Ferdinand Nothomb; "The role of national parliaments and the European Parliament in building the European Union", in: The Brussels Review, No. 4th Quarter 1994, p. 12.
  - 3 Selon cet article de base, « l'Union respectera les identités nationales de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur des principes de démocratie » ?? De ce fait, le TEU ne donne pas de définition opérationnelle du principe de démocratie. L'article 51 comprend seulement une simple indication d'un fond commun essentiel pour l'intégration européenne; c'est-à-dire, que tous les États membres sont fondés sur les mêmes principes de démocratie.
  - 4 Voir: Jachtenfuchs, M. (1998), Democracy and Governance in the European Union, in: Follesdal, A./Koslowski, P. (eds.): Democracy and the European Union, Berlin/New York/Tokyo (Springer), pp. 37-64.
  - 5 Voir: Majone, G. (1994), 'The Rise of the Regulatory State in Europe'. West European Politics 3, 78-102; Majone, G. (1996), 'European regulatory state?', dans J. Richardson, ed. European Union. Power and Policy-Making. London: Routledge, pp. 263-277.
  - 6 Dehousse, R. (1998), European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure? RSC No 98/11, EUI Working papers, Florence.
  - 7 Schimmelpfennig, F. (1996), 'Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate'. Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung 27, Tübingen: 19.
  - 8 Wessels, W. (1996), 'The Modern West European State and the European Union: Democratic Erosion or a New Kind of Polity?' in S.S. Andersen and K.A. Eliassen, eds. The European Union: How democratic is it? London: Sage.
  - 9 Voir: ibid. and Wessels, Wolfgang: "An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes", dans: Journal of Common Market Studies, No. 2/1997.
  - 10 Voir Alexander Kreher (ed.), The EC agencies between Community institutions and constituents: autonomy, control and accountability, conference report, (Florence: European University Institute 1998).
  - 11 Voir par exemple, les conclusions de la Présidence des sommets de Cologne (juin 1999) et Helsinki (décembre 1999): <http://ue.eu.int>.
  - 12 Voir Martin Westlake, The Council of the European Union, (London: Cartermill, 1995), pp. 164-167.
  - 13 Voir aussi: Wolfgang Wessels, Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, (Opladen: Leske & Budrich, 2000), pp. 195-260.

- 14 Par exemple, le seul chapitre du Traité de la CE sur l'UEM contient neuf procédures décisionnelles différentes; l'accord du Parlement et l'unanimité du Conseil: deux fois; la procédure de coopération: quatre fois; la consultation du Parlement et l'unanimité du Conseil: sept fois; la consultation du Parlement et le vote à la majorité qualifiée du Conseil: sept fois; l'information du Parlement et le vote à la majorité qualifiée du Conseil: six fois; l'information du Parlement et l'unanimité du Conseil: deux fois; l'unanimité du Conseil sans la participation du Parlement: trois fois; le vote à la majorité qualifiée dans le Conseil sans la participation du Parlement: neuf fois; la majorité du deux-tiers des votes pondérés du Conseil sans la participation du Parlement: une fois.
- 15 Dehousse, F/Vandamme, J./Le Hardy de Beaulieu, L. (1998) (eds.): *Union européenne: quels défis pour l'an 2000?*, Bruxelles, PIE ; Télo, M./Magnette, P. (eds) (1998): *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Editions Complexe ; Westlake, M. (ed.) (1998): *L'Union Européenne au-déla d'Amsterdam. Nouveaux concepts d'intégration européenne*, Bruxelles, PIE.
- 16 Voir le débat concernant le CIG de Nice: Lehne, Stefan. „Institutionenreform 2000“, dans: *integration*, No. 4/1999, pp. 221-230; European Institute of Public Administration Hrsg.: *Rethinking Europe for the New Millennium: A New Institutional Framework for an Enlarged Union*, Background material, Maastricht, November 1999; Janning, Josef: „Das Regierungssystem der „großen EU“. Anforderungen und Optionen der Regierungskonferenz 2000“, dans: *Europäische Rundschau*, No. 1/2000, pp. 9-15; Kohler-Koch, Beate: „Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität“, dans: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 6/2000, pp. 30-38; Best, Edward/Gray, Mark/Stubb, Alexander Eds.: *Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond*, Maastricht 2000.
- 17 Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (1996): *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, dans: M. Jachtenfuchs and B. Kohler-Koch (eds), *Europäische Integration*, Opladen: Leske und Budrich.
- 18 Kielmansegg, P. Graf (1996), *Integration und Demokratie*, dans: Jachtenfuchs, Markus and Kohler-Koch, Beate (eds.), *Europäische Integration* (Opladen: Leske + Buderich) pp. 47-72.
- 19 Pour la critique des interprétations voir: Weiler, J. (1992), 'After Maastricht: Community Legitimacy in Post-1992 Europe', dans W.J. Adams, ed. *Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp.11-41; Weiler, J. (1997), 'Legitimacy and Democracy of Union Governance', dans A. Pijpers and G. Edwards, eds. *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*. London: Pinter; Weiler, J., Haltern, U. and F. Mayer. (1995), 'European Democracy and Its Critique'. *West European Politics* No.4, 24-33. Craig, P. (1997), 'Democracy and Rulemaking within the EC: An Empirical and Normative Assessment'. *European Law Journal* No.3, 105-130; Craig, P. (1999): "The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy", dans : Craig, P./De Búrca, C. (eds.): *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press.
- 20 Lübbe, H. (1994): *Abschied vom Superstaat. Die Vereinigten Staaten von Europa wird es nicht geben*, Siedler, Berlin: 147; Schröder, M. (1994): "Das Bundesverfassungsgericht als Hüter des Staates im Prozeß der europäischen Integration", dans : *Deutsches Verwaltungsblatt*, Nr. 6: 318 - a fully fledged or 'real' parliament.
- 21 Hänsch, Klaus (1986): 'Europäische Integration und parlamentarische Demokratie', in: *Europa-Archiv*, 7; Reich, Charles (1991): 'Qu'est-ce que...le déficit démocratique?', dans : *Revue du Marché Commun*, 343; Williams, S. (1991), *Sovereignty and Accountability in the European Community*, dans : Keohane, R./Hoffmann, S. (eds.), *The New European Community*, Boulder (Westview Press), pp. 155-176; Neunreither, K. (1994): "The democratic deficit of the European Union: Towards closer cooperation between the European Parliament and the national Parliaments", dans: *Government and Opposition*, No. 3; Pliakos, A. (1995): "L'Union européenne et le Parlement européen - y a-t-il vraiment un déficit démocratique?", in: *Révue du droit public et de la science politique et France et à l'Étranger*, No. 3; Birkinshaw, P./Ashiagbor, D. (1996), 'National participation in Community affairs: Democracy, the UK Parliament and the EU', dans : *Common Market Law Review*, No. 33; Follesdal, A. (1998), *Democracy and the European Union: Challenges*, dans: Follesdal, A./Kosłowski, P. (eds.) *Democracy and the European Union*, Berlin/New York/Tokyo (Springer), pp. 1-10.
- 22 Jachtenfuchs 1998: 47
- 23 Hall, P. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York.
- 24 Pour la définition du déficit démocratique voir ledit rapport Vedel de la Commission Européenne 1972:4 'et le Toussaint par Michel Toussaint, PE DOC A 2276/87 du premier février 1988.
- 25 Voir: Lodge, J. (1996): "The European Parliament", dans: Andersen/Eliassen (Ed.): *The European Union. How democratic is it?*, Sage, London, pp. 190-191; Gérard Laprat; "Réforme des Traités: Le Risque du double déficit démocratique", dans : *Revue du Marché Commun*, No. 351/1991, p. 721.
- 26 A cet égard, le projet CIG 1996/197 du vieux Gouvernement britannique est très explicatif: "A Partnership of Nations: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996", présenté au parlement en mars 1996.
- 27 Wessels 1996
- 28 Voir: Telò, Mario: « Démocratie internationale et démocratie supranationale », dans : Télo, Mario ed.: *Démocratie et Construction Européenne*, Brussels: Editions de l'Université de Bruxelles 1995, p. 18.
- 29 Seidelmann, Reimund: „Democracy-Building in the European Union. Conditions, Problems, and Options“, dans: Télo, Mario (Hrsg.): *Démocratie et Construction Européenne*, Bruxelles 1995, pages 73-89, ici page 79.
- 30 Schüttemeyer, Susanne (1979): 'Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?', dans: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2: 261.
- 31 Laprat, G. (1995): "Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea", dans : F. Laursen/S. A. Pappas (eds.): *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, Maastricht, European Institute of Public Administration 4-10; Norton, Philip (1995) (ed.): *National Parliaments and the European Union*, numéro spécial du *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 1, 3.
- 32 Masclat, Jean-Claude et Maus, Didier (1993) (eds.): *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, Paris, La Documentation française.
- 33 Corbett, 1993: 61-62; Maurer 1997: 434-426
- 34 Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto Hrsg.: *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag*, Bonn 1998; Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje Hrsg.: *European Integration after Amsterdam, Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford 2000; Dehousse, Franklin 1999, *Amsterdam, The Making of a Treaty*, London 1999; Dehousse, Renaud, *European Institutional Architecture after Amsterdam, Parliamentary System or Regulatory Structure?* RSC No 98/11, *EUI Working papers*, Florence ; Duff, Andrew, *The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, London 1997; Hummer, Waldemar Hrsg., *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*. Vienne 1998.
- 35 Voir: France: "Pour une implication renforcée des parlements nationaux dans la construction européenne", le 5 juin 1996 no CONF. Number.
- 36 Voir: United Kingdom proposal on the role of National Parliaments in the European Union, CONF/3961/96, octobre 1996.
- 37 Voir: Denmark: Memorandum on the fight against fraud, Consumer Protection, Subsidiarity and National Parliaments le premier

- novembre 1996 no CONF. Number.
- 38 Voir: Le Figaro, 7 décembre 1994.
- 39 Brittan 1994: 227
- 40 Sénat, 15 février 1995; Sénat, 2 décembre 1994
- 41 Assemblée nationale, 8 février 1995: 98-100
- 42 Dans une communication du Conseil des Ministres finlandais au parlement finlandais concernant les buts et les objectifs de la Finlande par rapport à la CIG 1996 du 27 janvier 1996
- 43 Wessels, 1996: 58; Voir aussi Raunio 1999: 182-184.
- 44 Seider, Rainer (1990): Die Zusammenarbeit von deutschen Mitgliedern des EP und des Deutschen Bundestages und ihr Beitrag zum Abbau des parlamentarischen Demokratiedefizits in der EG, Lang, Frankfurt/Bern/New York/Paris.
- 45 Herman and van Schendelen, 1979: 268; Coombes, 1980: 138; Steffani, 1995: 46-47. The following policy areas are subject to national parliament's approval: Amendments to the Treaty Art. N, Accession of new Member States Art. O, Conventions in the field of CJHA Art. K.3 2-c, Shifts from Article K.1. 1-6 into Art. 100c ECT Art. K.9, Additions to citizens rights Art. 8e, Uniform electoral procedure for EP Art. 138-3, Decisions on EC's own resources Art. 201, and Conventions under Art. 220.
- 46 Norton, 1995: 6
- 47 Comme Pimentel 1995 a expliqué récemment, en analysant le modèle danois de contrôle: "Le contrôle danois est également un moyen de responsabilisation, surtout depuis la généralisation du vote à la majorité qualifiée: la menace de voir le Danemark mis en minorité à Bruxelles permet d'éviter utilement les tentations maximalistes". Voir: Schüttemeyer, 1979: 268; Marquand, 1981: 226; Hänsch, 1986: 197; Saider 1990: 88
- 48 Voir: Birkinshaw/Ashiagbor, 1996: 503 et 526
- 49 Voir: Code of Conduct on public access to the minutes and statements in the minutes of the Council acting as legislator, General Secretariat of the Council, Doc. No SN 3604/1/95 REV 1, Bruxelles, 2 octobre 1995.
- 50 Marquand, David (1981): 'Parliamentary accountability and the European Community' dans : Journal of Common Market Studies, XIX, 3: 226
- 51 Voir la contribution d'Ana Fraga dans ce volume (parution en 2001); Pahre, Robert, "Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union", Journal of Conflict Resolution, No. 1/1997, pp. 147-174; Bergman, Torbjorn, "National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations", Journal of European Public Policy, No. 3/1997, pp. 373-87; et Wiberg, Matti/Raunio, Tapio, "Does Consensus lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance", article présenté aux sessions communes des ateliers de travail du ECPR à Mannheim du 26 au 31 mars 1999.
- 52 Voir à propos de ces facteurs surtout Norton, Philip Ed.: Parliaments in Western Europe, Portland 1990; Olson, David M.: Democratic Legislative Institutions. A comparative View, London 1994; Blondel, Jean: Comparative Government, Hertfordshire 1995; Blondel, Jean/Sinnot, Richard/Svensson, Palle Eds.: People and Parliament in the European Union, Oxford 1998; Katz, Richard S./Wessels, Bernhard Eds.: The European Parliament, the National Parliaments and European Integration, Oxford 1999; Lijphart, Arend: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London 1999.
- 53 Laprat, 1995: 4-8.
- 54 SCECD A für die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei, Forsten, Umwelt und Verkehr; SCECD B für alle anderen Bereiche.
- 55 La Présidence allemande du Conseil janvier-juin 1999 a listé 351 groupes de travail. Voir la contribution d'Andreas Maurer dans ce volume.
- 56 Voir Peter van der Knaap, Government by Committee: Legal Typology, Quantitative Assessment and Institutional Repercussions of Committees in the European Union, dans : Robert Pedler and Günther Schäfer eds., Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process, Maastricht: EIPA, 1996, pp. 83-116 ici p. 114. Le Conseil lui-même note que les deux tiers de son ordre du jour roulant sont clos par le COREPER, dont 70 % avaient fait l'objet d'accords au niveau des groupes de travail. Voir Rat der EG, Der Rat der EG, Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1990, p. 22; voir aussi Wessels 2000, op.cit., pp. 228-229.
- 57 Voir Sasse et.al. 1977.
- 58 Voir Guy Peters, Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, dans Alberta Sbragia ed.: Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community Washington: Brookings, 1992, pp. 75-122; Wolfgang Wessels, The Growth and Differentiation of Multi-Level Networks: A Corporatist Mega-Bureaucracy or an Open City?, dans: Helen Wallace and Alasdair R. Young eds, Participation and Policy-Making in the European Union, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp. 17-41.
- 59 Mezey 1979: 21-44, et 1990: 149-176.
- 60 Norton 1984: 198-221; et 1990: 1-9.
- 61 Mezey 1990: 153. Comme notre thèse ne porte que sur le rôle des parlements dans la prise de décisions « européennes », nous négligeons le deuxième critère de Mezey qui est orienté vers le profil général des corps législatifs.
- 62 Dans "Comparative Legislatures", Mezey a reconnu le manque de combinaison «les parlements qui ont le pouvoir de rejeter mais nonpas le pouvoir de modifier ». Pour lui, c'était «inconcevable que le corps législatif ait le pouvoir de rejeter la législation proposée, mais non pas le pouvoir de la modifier". Mezey 1979: 43 Note 1 en bas de page.
- 63 Norton 1990: 5 and 1984: 201
- 64 Dans le contexte de la législation européenne, la question devrait être: Est-ce que les parlements nationaux sont capables de substituer leur politique aux propositions gouvernementales originales en ce qui concerne lesdites « positions communes » pour le Conseil des Ministres?
- 65 Oschatz/Risse, 1995: 4; BT-Drs. 12/3896, p. 18.
- 66 Voir Klaus Pöhl, 'Die Parlamente in der EG, Formen der praktischen Beteiligung', dans : Integration No. 2/1992, p. 72-82; Tanja A. Börzel, 'Europäisierung und innerstaatlicher Wandel, Zentralisierung und Entparlamentarisierung', dans : Politische Vierteljahresschrift, No. 2/2000, pp. 225-550.
- 67 Voir Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag. Funktionen – Willensbildung – Reformansätze, (Opladen: Leske und Budrich, 1992), p. 205.
- 68 Voir Torbjörn Bergman, 'National parliaments and EU Affairs Committees. Notes on empirical variation and competing explanations', dans: Journal of European Public Policy 3/1997, pp. 373-387; Finn Laursen/Spyros A. Pappas (eds.), The Changing Role of Parliaments in the European Union, (Maastricht: EIPA, 1995); Philip Norton (ed.), National Parliaments and the European Union, Special Issue of the Journal of Legislative Studies, Vol. 1, No. 3/1995; Philippe A. Weber-Panariello, Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der EU im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, (Baden-Baden: Nomos, 1995).
- 69 Voir Andreas Maurer, 'The European Parliament and national parliaments after Amsterdam', dans : Finn Laursen (ed.),

