

PRÉSIDENCE DE LA COSAC, avril 2, 2001.

GROUPE DE TRAVAIL COSAC avril 8-9, 2001. DOCUMENT DE DISCUSSION

Les Parlements nationaux et l'Union européenne

Un Groupe de travail de la COSAC a été mis en place pour traiter de la question des Parlements nationaux et de l'Union européenne. La décision d'établir le groupe de travail a été prise à la réunion de la troïka à Södertälje, le 6 février. Le résultat d'un questionnaire concernant la création d'un groupe de travail qui a été distribué par l'Assemblée Nationale et le Sénat français a montré que 15 délégations étaient en faveur de la création d'un groupe de travail, conformément à l'article 1.5 du règlement de la COSAC.

Le Groupe de travail préparera les discussions lors de la réunion de la COSAC en mai. Ce document vise à fournir une base de discussion lors de la réunion du Groupe de travail. Après la réunion du Groupe de travail ce document fera l'objet d'une révision pour tenir compte de cette discussion. La Présidence diffusera alors la nouvelle version lors de la réunion de la COSAC.

La première partie de ce document examine le rôle des Parlements nationaux durant le débat précédant la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2004. Ce débat considère le rôle de la COSAC ; une possibilité consiste à mettre en place un Groupe de travail sur une base plus permanente. La seconde partie étudie sous différents angles la question du rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne. Des aspects variés y sont traités tels que les arguments pour ou contre une seconde Chambre. La question est soulevée de savoir comment développer le rôle des Parlements nationaux au fur et à mesure qu'évolue l'Union européenne. De plus, ce document examine comment les Parlements peuvent s'inspirer les uns des autres dans le traitement des questions ayant trait à l'UE. Plusieurs sections traitent des réponses au questionnaire¹ diffusé par la Commission suédoise aux Affaires européennes. Les sections contenant des idées pour discussion éventuelle sont précédées d'une case soulignant certains aspects (ce qui ne revient pas à exclure d'autres aspects).

Les Parlements nationaux occupent naturellement une place très centrale dans tout débat portant sur des sujets qui exigent des amendements au Traité, vu que chaque parlement national doit approuver le nouveau Traité s'il devait entrer en vigueur. Il y a des raisons motivant le concours des parlements nationaux dans le débat aboutissant à un

¹ Les réponses reçues jusqu'au 29 mars. Des réponses additionnelles sont attendues.

amendement du Traité, et non pas simplement de ratifier le Traité après sa négociation entre les États membres. Les parlements nationaux peuvent rapprocher le débat des citoyens, et les parlements sont également les canaux pour exprimer l'opinion des électeurs.

1. Comment les Parlements nationaux peuvent contribuer au débat sur le développement futur de l'Union européenne

1.1 Introduction

La Conférence intergouvernementale invite, dans la Déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union, à mettre sur pied un débat approfondi et élargi sur le futur de l'Union européenne. En 2001, les Présidences suédoise et belge, en coopération avec la Commission et en concertation avec le Parlement européen, encourageront des discussions étendues entre toutes les parties intéressées, parmi elles les représentants des parlements nationaux. L'une des questions à traiter devrait être le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. La Conférence est consciente de la nécessité d'améliorer et de superviser la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et des institutions, de les rapprocher des citoyens des États membres.

Göran Persson, le Président du Conseil européen et Premier Ministre de Suède, encourage, dans une lettre du 7 mars 2001 le président de la COSAC, toute contribution au débat que la COSAC aimerait entreprendre, notant en particulier la prochaine réunion du 20 au 22 mai à Stockholm et la réunion du 13 au 15 septembre, également à Stockholm, de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE.

1.2 Les activités des Parlements nationaux concernant les débats sur l'Union européenne

Les réponses au questionnaire du Groupe de travail de la COSAC montrent que les parlements nationaux ont, en fait, été actifs dans les précédents débats institutionnels concernant l'UE. Quelques parlements ont déjà initié des activités après la Déclaration de Nice, et d'autres prennent ou ont l'intention de prendre des mesures. Un compte-rendu suit concernant les diverses activités mentionnées dans les réponses au questionnaire. Ce compte-rendu n'est nullement exhaustif. Il vise plutôt à fournir un vaste tableau des activités. Des avis sur la forme des débats concernant l'avenir y figurent également.

Plusieurs activités ont eu lieu au parlement *belge* :

-colloque ouvert au public organisé par le Sénat le 7 mars 2001 sur "Le traité de Nice et les frontières de l'Europe";

-journée d'étude publique organisée par le Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes sur "La finalité de l'Union européenne" (18 mai 2001)

-audition par le Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes d'ONG au sujet de la présidence belge de l'Union européenne (28 mars 2001).

En *Finlande*, des auditions publiques sur les sujets mentionnés dans la Déclaration de Nice se dérouleront en temps voulu, une fois des idées concrètes avancées, et débattues dans le cadre des structures officielles du gouvernement et du Parlement. Jusqu'ici le débat a porté principalement sur les formes des procédures du post-Nice.

Le Président de la Délégation européenne de *l'Assemblée nationale française* a publié un rapport au nom de la Délégation, qui évalue les résultats de la présidence française ; ceci fournit une évaluation détaillée du Traité de Nice.

Dans la réponse au questionnaire, il est déclaré que la COSAC peut être l'instance adéquate pour une réflexion collective. La COSAC a le mérite de comprendre les parlements nationaux des États membres et des États candidats, plus le Parlement européen, et elle devrait montrer qu'elle est capable d'exprimer les avis des parlements nationaux dans ce débat sur l'avenir de l'Union.

Le président a annoncé que le groupe de travail était mis en place dans la Délégation pour l'Union européenne afin d'étudier les questions soulevées par Nice ; il fera son rapport et formulera des propositions spécifiques à l'automne. La Délégation entend également approcher ses homologues d'autres parlements nationaux des États membres et des pays candidats pour débattre sur l'avenir de l'Union. L'ensemble de la Délégation visitera la Commission le 17 mai et une visite au Parlement européen sera programmée.

La délégation pour l'Union européenne au Sénat français va lancer un débat sur l'idée d'une Constitution européenne, qui comportera notamment des auditions.

La Commission des Affaires de l'UE du *Bundestag allemand* a tenu une réunion du Millénaire en janvier 2000. Lors de cette réunion, plusieurs personnalités éminentes en matière de politique européenne et d'universitaires de premier rang avaient exposé une vaste gamme de scénarios possibles pour le développement de l'UE. En mars 2001, la Commission programme une audition publique additionnelle portant sur le débat dans l'UE au sujet d'une constitution européenne. Des politologues et des constitutionnalistes seront invités pour donner leurs avis et discuter de ces questions avec les membres de la Commission.

Dans une résolution du 7 mars 2000, la Commission des Affaires de la Communauté européenne du *Sénat* italien a demandé que le gouvernement lance rapidement une réflexion sur le suivi de Nice. De plus, la Commission a invité le gouvernement à veiller à ce que le processus d'élargissement soit mené parallèlement à « l'approfondissement » des structures institutionnelles pour éviter ainsi le risque de voir une Union européenne élargie se transformer en une simple zone de libre-échange.

Concernant les parlements nationaux, la résolution les invite vivement à s'impliquer dans les premiers stades de cette réflexion sur le suivi de Nice. Ceci pourrait se faire en tirant profit de l'expérience acquise par la Convention appelée à rédiger la Charte des droits fondamentaux.

Dans le cadre de l'information et de l'étude qui précède l'examen officiel de la ratification des lois, des expériences utiles ont été effectuées : des enquêtes menées conjointement par les Commissions des Affaires européennes de la Chambre des députés et du Sénat (comme dans le cas du débat sur la Charte des droits fondamentaux) ; des enquêtes communes par la Commission des Affaires européennes et la Commission des Affaires étrangères (comme dans le cas du débat sur la Conférence intergouvernementale) ; des réunions avec des délégations parlementaires d'autres États membres et pays candidats ; des visites à leurs gouvernements, parlements et autres organes ; des visites à des institutions communautaires.

La Commission des politiques de l'Union européenne de *la Chambre des députés en Italie* a fait de l'après-Nice l'objet de ses débats ; elle a convenu qu'il est nécessaire que le Conseil européen de Laeken introduise une nouvelle méthode d'élaboration des réformes, assurant un procédé plus démocratique et un rôle accru des Parlements nationaux et du Parlement européen. Cette méthode pourrait se fonder sur les éléments suivants :

- une Convention qui s'inspire de celle qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; en décidant à la majorité qualifiée, elle devrait rédiger un projet de réformes à introduire dans le système européen. Afin que la Convention soit efficace il faudra qu'elle inclue une représentation qualifiée de chaque Assemblée parlementaire, comprenant aussi les groupes de l'opposition ; en outre, il faudra prévoir des formes de liaison étroite entre les Parlements et leurs représentants au sein de la Convention ;
- une CIG qui agisse sur la base des travaux accomplis ;
- l'avis conforme du Parlement européen sur la décision finale des États membres.

La Commission des politiques de l'Union européenne de la Chambre des députés a jugé souhaitable que les Parlements de l'Union européenne, avec les Présidences suédoise et belge, œuvrent en tant qu'organisateur de l'implication de l'opinion publique dans le débat sur l'avenir de l'Union : il faut que chaque Parlement, dans le cadre de ses compétences, entame des consultations tous azimuts.

La Chambre des députés n'a pas pu jusqu'à ce jour organiser des initiatives spécifiques, à cause de la dissolution des deux Chambres. Une fois le nouveau Parlement constitué, il est vraisemblable qu'une activité autour des thèmes de l'a "après-Nice" se développera aussitôt, dans le sillage des initiatives prises en vue du Conseil européen de Nice : à l'époque, en effet, une page consacrée à la Conférence intergouvernementale dans la perspective du Conseil de Nice avait été créée dans le site de la Chambre : tous les citoyens avaient la possibilité d'envoyer leurs commentaires et propositions à la Chambre, dans l'imminence du débat parlementaire sur le Sommet qui allait avoir lieu à Nice.

Un grand débat sur la politique étrangère et européenne a eu lieu les 20 et 21 mars à la *Chambre des Députés au Luxembourg*. Un débat largement ouvert au public sera engagé sur l'avenir de l'Europe.

La Commission des Affaires européennes au *Portugal* a approuvé un programme visant à promouvoir et à organiser un débat large et profond parmi toutes les parties intéressées

sur l'avenir de l'Union. En termes pratiques, la Commission programme la direction d'un processus de discussion et d'échange d'avis avec des universitaires nationaux et internationaux, des personnalités des institutions européennes, des « faiseurs d'opinion », des représentants de la société civile et du grand public. Le programme comprend aussi la mise en place d'un lien sur la page d'accueil Internet de la « Assembleia da República » où chacun peut trouver toute l'information sur le programme du débat et peut également envoyer des contributions écrites au débat même.

Le Parlement *espagnol* a pris des mesures spécifiques pour encourager un large débat public sur les thèmes mentionnés dans la Déclaration de Nice et concernant l'avenir de l'Union : ces mesures consistent en la création – déjà incluse dans l'ordre du jour de la Commission mixte de l'Union européenne – de deux sous-commissions, l'une d'elles ayant pour vocation le suivi de la Conférence intergouvernementale de 2004, l'autre de traiter des questions concernant l'élargissement de l'UE.

Dans le Riksdag *suédois*, la Commission des Affaires constitutionnelles et la Commission des Affaires étrangères ont formé une commission mixte temporaire qui préparera un rapport sur les questions mentionnées dans la Déclaration de Nice. Ce rapport sera débattu dans la Chambre le 9 mai 2001. La Commission mixte compte également quelques membres de la Commission des Affaires européennes qui sont également membres soit de la Commission des Affaires constitutionnelles soit de la Commission des Affaires étrangères. La Commission fera appel au grand public via l'Internet pour recevoir des contributions au débat.

Le gouvernement suédois nommera bientôt un comité composé de représentants des sept formations politiques représentées au Riksdag. Le comité devra promouvoir et stimuler un débat large et ouvert sur l'avenir de l'UE. Un comité similaire avait été créé en relation avec la CIG de 1996.

1.3 Idées sur le rôle des Parlements nationaux dans le débat sur le développement futur de l'Union européenne

Quelques questions soulevées dans cette section

Comment est-ce que les parlements nationaux, les Commissions et les parlementaires individuels peuvent contribuer à ce débat ?

Est-ce que le COSAC devrait mettre en place un groupe de travail sur une base plus permanente pour étudier les questions mentionnées dans la Déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union ?

Quel rôle est-ce que les parlements nationaux devraient jouer dans une éventuelle « Convention » ?

Comment est-ce que les parlements des pays candidats peuvent participer au débat ?

Quel rôle est-ce que les parlements régionaux peuvent jouer dans le débat sur la subsidiarité ?

Introduction

Le questionnaire montre que plusieurs parlements préparent déjà des activités se rapportant au débat sur le développement futur de l'Union européenne. Plusieurs parlements feront également des déclarations sur les questions faisant l'objet du débat.

Les parlements nationaux occupent une place centrale dans le débat sur le développement futur de l'Union européenne. Ils pourraient contribuer de plusieurs manières au débat, tant comme acteurs que comme forums. Dans chaque État membre, le parlement national peut contribuer au débat selon les dispositions constitutionnelles de l'État considéré. Il existe cependant des aspects communs à tous les parlements nationaux. Par exemple, les parlements nationaux sont les représentants du peuple. Les parlements nationaux ont ainsi des aptitudes uniques pour entrer en rapport avec les citoyens et les impliquer dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne. De plus les parlements nationaux jouent traditionnellement un certain rôle dans la promotion de l'ouverture et de la transparence en politique, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE. Il y a dans ce contexte également des raisons pour considérer les avantages de permettre aux peuples de participer au débat en employant leur propre *langue*. Il est vraisemblablement plus aisé de susciter un intérêt parmi les citoyens ordinaires pour le débat au niveau européens s'ils peuvent suivre le débat et y participer dans leur propre langue.

Les parlements se composent de *membres individuels*. Les membres individuels du parlement sont souvent actifs hors de l'enceinte formelle du parlement, comme dans l'organisation du parti et dans les rapports avec diverses organisations non gouvernementales, les ONG. Les membres du parlement peuvent dans leurs rapports avec les ONG bénéficier de l'expérience du travail parlementaire, mais les ONG à leur tour peuvent fournir des contributions importantes au débat adressées directement aux parlementaires et indirectement au parlement. Les organisations non gouvernementales au niveau international, les ONGI, jouent également un rôle important dans le débat. Les parlementaires ont à travers leur parti politique des rapports au niveau européen et international. Ces organisations pourraient s'appeler *PINGOs*, Party International Non-

Governmental Organisations² en anglais ou Organisations non gouvernementales internationales de formations politiques.

LA COSAC

LA COSAC et son Groupe de travail offrent aux membres des Commissions des Affaires communautaires des parlements nationaux et aux membres du Parlement européen un forum pour débattre du développement futur de l'Union. À la COSAC sont mis en avant les débats et les idées provenant des différents parlements. Grâce à la régularité des réunions de la COSAC, ses parlementaires développent des relations personnelles avec des parlementaires d'autres États membres et des pays candidats. Toutes les personnes impliquées peuvent transférer des idées de la COSAC dans leur débat national.

La COSAC peut également fonctionner comme acteur, et apporter des contributions aux institutions de l'Union européenne aux termes du Protocole du Traité d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Les COSAC de Lisbonne et de Versailles ont fourni leurs contributions. La Présidence française de l'UE et le Président de la Commission ont proposé des réponses à la contribution de la XXIII^e COSAC à Versailles. Il convient d'examiner si la COSAC doit encourager pareilles réponses dans ses contributions vu qu'une demande de réponses par les institutions concernées rend plus probable la prise en compte des contributions.

Le sort du Groupe de travail de la COSAC devrait être discuté à la COSAC de Stockholm. Selon les Règlements de procédure, la COSAC peut décider de la mise en place d'un groupe de travail pour étudier une question spécifique se rapportant aux activités de l'Union européenne. *Une possibilité est de voir la COSAC à Stockholm en mai décider la mise en place d'un groupe de travail sur une base plus permanente pour étudier les questions mentionnées dans la Déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union.*

Ceci pourrait être lié à une programmation à plus long terme pour la COSAC. Par exemple, est-ce que les questions concernant l'avenir devraient être discutées aux diverses réunions de la COSAC avant 2004 ?

La taille des délégations présentes à la COSAC garantit la représentation des diverses opinions politiques de chaque pays, ce qui n'est pas le cas lorsqu'un membre représente une commission. Les pays candidats sont également représentés par des observateurs. Des dispositions pratiques sont en place à la COSAC et une troïka assure la continuité.

Dans la réponse de la Délégation sénatoriale italienne au questionnaire il est dit qu'il serait à la fois utile et intéressant de présenter au moins une initiative commune au niveau de la COSAC, à mettre en œuvre par chaque parlement. Ceci permettrait aux parlements d'avoir une démarche harmonisée vis-à-vis de leurs publics et

² Johansson, Karl Magnus (1997) *Transnational Party Alliances. Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*. Lund: Lund University Press, p. 221.

gouvernements respectifs. Par exemple, l'initiative pourrait comporter un échange avec les autorités locales élues (comme les conseils régionaux).

De plus, la Délégation sénatoriale italienne affirme qu'il conviendrait pour la COSAC de prendre position sur la question de savoir si le rôle central des parlements et de leurs commissions est mis en valeur dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne qui se déroule actuellement dans les États membres. À ce stade, tandis que s'effectue une réflexion sur l'Europe, il y aurait ainsi une prééminence de l'institution élue qui, par le biais d'instruments parlementaires tels que les auditions publiques, devrait garantir un échange avec les divers composants de la société. Cette démarche devrait être préférée à la création d'entités mixtes de nature technique et politique, tels que les commissions ad hoc composées à la fois de représentants du gouvernement et du parlement ainsi que d'experts.

La Commission des Affaires européennes du Folketing danois plaide dans une lettre adressée à la Présidence suédoise de la COSAC pour la création d'un groupe de travail permanent fonctionnant entre les réunions de la COSAC. La Commission suggère une discussion sur le rôle du groupe de travail et si le groupe de travail doit se composer uniquement de représentants des pays de la troïka ou de tous les pays. La Commission danoise estime que cette question est liée à celle des tâches dévolues au groupe de travail.

D'autres formes

Une *Convention* a été mise en place pour formuler la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette forme et d'autres, comme celle d'une Conférence, sont actuellement discutées comme autant de moyens se rapportant au débat sur l'avenir de l'Union. S'il convenait de mettre en place une entité, le rôle des parlements nationaux pourrait être discuté. Combien de membres devraient représenter chaque parlement national ? Dans quelle mesure est-ce que ces membres devraient pouvoir parler au nom de leurs parlements respectifs ? Pourra-t-on s'attendre à ce que chaque parlement ait un point de vue personnel sur les résultats finaux de la Convention / Conférence ? Est-ce que les réunions devraient se dérouler dans les États membres (et non pas seulement à Bruxelles) ?

Le débat sur l'avenir de l'Union soulève plusieurs questions différentes, et de nouvelles pourraient être prises en compte. *Les Commissions spécialisées*³ dans les États membres, les pays candidats et le Parlement européen pourraient se réunir pour examiner les questions dans le cadre de leur domaine thématique. Les études montrent que le recours fréquent à des commissions facilite un examen plus poussé des questions nationales.⁴ Les réunions mixtes peuvent aider à faire naître un débat européen commun et à augmenter le degré de compréhension entre les différents arguments. Les rencontres

³ Dans ce document, "Standing Committee" signifie commission parlementaire spécialisée dans des domaines tels que l'agriculture, le marché du travail, etc.

⁴ Mattson, Ingvar and Kaare Strøm (1995) "Parliamentary committees", in Döring, Herbert (ed.) *Parliament and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt: Campus), pp. 249-307.

des Commissions peuvent être organisées par la commission compétente dans l'État membre détenant la présidence ou par la commission compétente du Parlement européen. Les réunions avec les membres de deux ou de plusieurs parlements sont également utiles. Ce genre de réunions peut consacrer plus de temps à l'examen des questions intéressant quelques parlements en particulier.

Des auditions publiques peuvent être organisées dans des parlements nationaux ou au Parlement européen. Ces auditions peuvent rassembler des membres de différents parlements et inclure des représentants de la société civile.

Le trait commun aux réunions au niveau européen entre parlements nationaux est que ces réunions ne comptent généralement que peu de membres de chaque parlement. Toute autre solution comprendrait trop de participants pour être utile pour les personnes ainsi concernées. Ceci peut cependant signifier que le débat face à face au niveau européen sur l'avenir de l'Union ne concernerait que quelques parlementaires. Une solution à cela serait de mettre sur pied une série de réunions englobant divers aspects. Une pléthore de réunions pourrait toutefois aller à l'encontre du but recherché. Par exemple, le taux de participation pourrait être faible. Mieux vaut probablement mettre sur pied quelques rares réunions bien organisées et faisant le plein que de nombreuses réunions à faible affluence et au contenu maigre ou nul. Il faut trouver un équilibre difficile entre différentes exigences.

Il convient de souligner l'importance d'impliquer dans le débat les parlements des *pays candidats*. Ces parlements peuvent contribuer au débat par une plus grande diversité et des perspectives nouvelles. Puisque le débat porte sur l'aspect futur de l'Union, à savoir la prise en compte de ses nouveaux membres, ce débat revêt une grande importance pour ces pays.

De plus, *les parlements régionaux* des pays européens pourraient jouer un rôle dans le débat. L'une des questions mentionnées dans la Déclaration de Nice porte sur l'établissement et le contrôle de la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres, reflet exact du principe de la subsidiarité. Cette question intéresse particulièrement les parlements régionaux. Le Comité des Régions est censé faire une contribution à ce sujet.

L'Internet devrait être utilisé dans le débat sur l'avenir de l'Union. La page d'accueil *L'avenir de l'Europe* (http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm) pourrait contenir des liens vers les parlements nationaux et vers www.cosac.org. Le contenu des activités des parlements nationaux pourrait être traité dans la page d'accueil *L'avenir de l'Europe*. Tout parlement national désireux d'établir un lien avec, par exemple, une section de sa propre page d'accueil traitant des sujets de l'UE, pourrait le mettre sur la page d'accueil *L'avenir de l'Europe*. Les parlements peuvent, par exemple, placer sur le site Web des documents appropriés tels que rapports de commissions et transcriptions d'auditions publiques. Les parlements nationaux pourraient être continuellement informés des mesures et déclarations émanant des autres parlements.

Les débats publics, dans de nombreux forums, pourraient être diffusés sur Internet (cf. Europe by Satellite, EbS). La liste des liens vers chaque parlement national figurant sur la page d'accueil de la COSAC pourrait être accrue pour inclure les liens vers certaines sections de l'UE comme le font les pages d'accueil de plusieurs parlements nationaux. *Le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire* est un autre acteur important dans l'échange d'information interparlementaire.

2. Le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne

2.1 Introduction

Cette section traite du rôle futur des parlements nationaux dans le cadre d'une architecture européenne.

Les parlements nationaux détiennent plusieurs rôles dans l'architecture européenne et ils ont été appelés les « pierres angulaires de l'intégration européenne »⁵, puisque ces instances approuvent et amendent les traités (art. 48 TUE and art. 52 TUE). Leur consentement est également requis pour l'adhésion à l'Union d'un nouvel État membre (art. 49 TUE). Le Traité ne requiert par formellement le consentement des parlements nationaux, mais celui des Hautes Parties Contractantes pour la ratification des amendements « in accordance with their respective constitutional requirements » (traduction libre : en harmonie avec leurs exigences constitutionnelles respectives). Ceci implique en réalité le consentement des parlements nationaux. La même clause “in accordance with their respective constitutional requirements” figure dans quelques autres articles⁶.

De plus, les directives adoptées par l'UE peuvent exiger la création de lois nationales par le parlement. Les réglementations de l'UE peuvent exiger l'amendement de lois nationales. Les arrêts, de formes variées, rendus par la Cour européenne de justice peuvent nécessiter l'amendement de la législation nationale afin de devenir compatible avec la législation communautaire primaire ou secondaire. Pour certains pays, les décisions structurelles du troisième pilier (art. 34(2)(b) TUE) peuvent exiger le consentement du parlement.

Dans certains pays, la Constitution règle le droit du parlement d'obtenir des informations du gouvernement sur les questions communautaires. Tous les parlements nationaux de l'UE sont dotés de certaines commissions pour traiter des questions communautaires. En résumé, les parlements nationaux sont véritablement concernés par les questions communautaires. Or, les parlements nationaux sont souvent décrits comme des perdants dans le cas de ces questions communautaires. Le prétendu faible rôle des parlements nationaux dans l'UE fait partie de ce qui est appelé *le déficit démocratique*. Il est possible de décrire le déficit démocratique de plusieurs manières, mais ses trois aspects majeurs portent sur *l'influence, la transparence et la responsabilité*. L'influence souvent limitée exercée par les parlements nationaux reflète le fait que des décisions

⁵ Smith, Eivind (ed.) (1996) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer.

⁶ Version consolidée du Traité de l'Union européenne : articles 17 (1), 24, 34(2)(d) et 42.

Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne : articles 22, 190(4), et 269.

Source: Wouters, Jan (2000) “National Constitutions and the European Union”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 27 no. 1.

sinon prises par les parlements le sont par les gouvernements en Conseil des ministres, occasionnellement de manière conjointe avec le Parlement européen. Le degré de transparence du Conseil est souvent limité, ce qui implique qu'un parlement peut difficilement suivre les questions. Ce manque de transparence ne permet pas de tenir le gouvernement pour responsable de ses décisions. Même si le gouvernement suit les recommandations du parlement, ce gouvernement peut être rendu minoritaire au Conseil. Le gouvernement ayant dans pareil cas agi conformément à la position du parlement, celui-ci ne peut guère rendre le gouvernement responsable de la décision finale adoptée par le Conseil.

Quelle que soit la manière dont on décrit le rôle présent des parlements nationaux dans l'UE, il faut admettre que la plupart des parlements nationaux ont durant les années 1990 progressé dans leur contrôle des questions communautaires. On observe une évolution vers une implication accrue des parlements.

2.2 Quelles sont les conséquences pour les Parlements nationaux des transformations au sein de l'Union européenne ?

Quelques questions soulevées dans cette section

Les implications de l'élargissement pour les parlements nationaux ?

Comment développer parallèlement le rôle des parlements nationaux en relation avec les transformations de l'Union européenne

L'Union européenne s'est transformée sous plusieurs aspects durant la dernière décennie. Une question majeure aujourd'hui est l'élargissement de l'Union. On peut se demander ce que l'élargissement signifie pour les parlements nationaux. Une conséquence évidente porte sur un nombre accru de parlements nationaux dans l'Union ! Ceci signifie un nombre accru de rapports à différents échelons. Il importe que les parlements plus expérimentés partagent leur expérience avec les parlements nouveaux dans l'Union. Les négociations d'adhésion dans les années 1990 montrent que les parlements nationaux pouvaient jouer un rôle important chez les pays candidats. Un parlement peut introduire les perspectives du citoyen ordinaire et expliquer aux électeurs inhabitués comment débattre des questions communautaires et expliquer le rôle de l'UE.

Nombreuses sont dans l'Union européenne les questions politiques faisant l'objet de débats et de décisions. Le nombre de questions politiques influencées par l'UE a augmenté au fil du temps. Par exemple, durant la décennie écoulée, plusieurs questions politiques proches des citoyens ont été discutées dans l'Union européenne. La coopération croissante dans le domaine de la justice et des affaires intérieures est un exemple parmi d'autres.

Lors de l'examen de nouveaux domaines de coopération, il convient également de s'interroger sur le rôle des parlements nationaux dans ces mêmes domaines. Des

exemples de questions pareilles sont l'euro, la politique commune concernant la sécurité et les affaires étrangères et l'importance croissante des lois dites douces dans une variété de domaines. Le rôle nouveau et important du Conseil européen peut également influencer les parlements nationaux. On peut également s'interroger sur l'incidence sur les parlements nationaux des nouvelles règles pour la prise de décisions en matière de réglementation sur le marché des titres financiers (le rapport Lamfalussy) et sur la possibilité de suivre la procédure décisionnelle. Un autre exemple est la procédure de codécision après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Des dispositions pratiques ont permis d'adopter les lois plus rapidement. Mais, toutefois, selon un rapport toutefois, les parlements nationaux en particulier pourraient éprouver des difficultés à soutenir le rythme intense des pratiques nouvelles où l'accord est obtenu en première ou en seconde lecture.⁷

En outre, qu'implique la nouvelle « méthode de coordination ouverte » pour les questions de l'emploi ? Est-ce que les parlements nationaux perdent de leur influence lorsque les objectifs sont fixés à l'échelon communautaire ? Ou est-ce que les parlements nationaux s'inspirent des bonnes idées fournies par les autres États membres sur la manière de combattre le chômage ?

Ces brefs exemples montrent qu'au fur et à mesure que l'UE se développe, il importe de débattre du rôle des parlements nationaux. Sinon les parlements nationaux courent le risque de perdre du terrain lorsque l'UE se développe, au détriment du rôle des parlements nationaux. La Présidente du Parlement européen a proposé une mesure intéressante dans son discours prononcé à l'ouverture du Conseil européen réuni à Stockholm. Elle a suggéré que le parlement national du pays détenant la présidence du Conseil puisse, avant chaque tenue de la réunion du Conseil européen de printemps, organiser un forum parlementaire à grande échelle portant sur la politique économique et sociale de l'Union.

2.3 La coopération d'une part entre les Parlements nationaux et d'autre part entre les Parlements nationaux et le Parlement européen

Il y a eu une forte expansion, au fil des années, des contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen, surtout au niveau des commissions. Les contacts se développent de plusieurs manières. Parfois un parlementaire individuel témoigne devant la commission d'un parlement national. Une délégation d'une commission peut visiter ses homologues, et parfois une commission du Parlement européen invite tous ses homologues pour une table ronde.⁸ Durant la présidence suédoise sont organisées des réunions entre commissions spécialisées sont organisées dans les domaines suivants : Affaires étrangères, Défense, Asile et migration, Environnement, et Coopération

⁷ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (Brussels, 28 November 2000) 13316/1/00 REV 1 *Report by the Presidency and the General Secretariat of the Council to the European Council on making the co-decision procedure more effective.*

⁸ Corbett, Richard, Francis Jacobs and Michael Shackleton (2000) *The European Parliament*. 4th ed. London: John Harper Publishing, pp. 283-284.

internationale pour le développement. Ces réunions se déroulent au Riksdag suédois, sauf celle concernant la Coopération internationale pour le développement, qui a lieu dans la ville de résidence du président. Il existe naturellement dans le cadre des formations politiques beaucoup de rapports entre parlementaires européens et parlementaires nationaux.

À l'occasion de la XXIIIe COSAC à Versailles, les Commissions des Affaires communautaires avaient reçu la demande de savoir s'ils étaient suffisamment informés et en temps utile, sur les procédures des autres Commissions des Affaires communautaires et comment le système pourrait être éventuellement amélioré. Quatre parlements (Allemagne, Finlande, Irlande et Luxembourg) n'avaient pas demandé de changements à cet égard. Trois parlements (Danemark, Portugal et Royaume-Uni) tout en espérant une amélioration, en avaient souligné les difficultés d'ordre pratique. Selon toutes les autres réponses, une amélioration s'avère nécessaire et une telle amélioration pourrait résulter en un recours plus grand au courrier électronique et en une collecte de plus de renseignements sur les sites Internet.

À cet égard, il faudrait mentionner que selon un mémorandum de la Conférence des Présidents des parlements de l'UE tenue à Rome en septembre 2000, il a été discuté de l'échange d'information interparlementaire par le recours aux nouvelles technologies. Il a été décidé que la Conférence des Présidents pourrait promouvoir la coopération entre institutions et entre parlements de l'Union en matière d'échange d'information informel et non bureaucratique entre leurs administrations. Les Présidents demandent que les administrations des parlements respectifs effectuent une étude de faisabilité. Une question à étudier porte sur l'établissement de critères communs ou coordonnés pour structurer l'information la plus significative sur les activités de chaque parlement sur leurs sites Web respectifs, dont l'accès doit être rendu possible par l'usage d'une langue et d'une méthode de recherche communes. Selon cette note, ceci pourrait en premier lieu concerner les activités se rapportant à la définition et à la mise en oeuvre des politiques européennes.

Quelques réponses au questionnaire diffusé par la Commission suédoise des Affaires communautaires, évoquent les relations avec le Parlement européen. La Commission des Affaires communautaires du *Sénat français* exprime que c'est sur le rôle des parlements nationaux qu'une position majoritaire s'est définie le plus clairement. Elle a été exposée à plusieurs reprises par les présidents successifs du Sénat. Cette position consiste à prévoir la création d'une seconde Chambre européenne représentant les parlements nationaux, qui aurait un caractère consultatif et dont le rôle serait de veiller au respect de la subsidiarité et de contribuer au contrôle parlementaire sur les deux piliers intergouvernementaux.

Le Parlement *finlandais* a jusqu'ici systématiquement adopté la position selon laquelle les parlements nationaux peuvent contribuer à la légitimité démocratique et à la transparence de l'Union par une supervision et un contrôle des travaux des gouvernements au Conseil. Le rôle précis des parlements nationaux doit résulter de décisions nationales d'ordre constitutionnel et ce rôle ne doit pas être réglé à l'échelon communautaire. Le Parlement finlandais est au mieux sceptique sur l'utilité et la

légitimité des décisions prises à l'échelon communautaire par les délégués des parlements nationaux.

Les Commissions des Affaires européennes de Belgique et de la Chambre des députés en Italie rappellent les liens étroits qui les lient aux parlementaires européens ;

- La présence au sein du Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes de 10 membres du Parlement européen élus en **Belgique** – ce qui est exceptionnel dans les 15 pays membres - et composé pour le reste de 10 députés et de 10 sénateurs doit favoriser la transmission de l'information du Parlement européen vers le Parlement national et par là même favoriser la transparence. Lors des travaux du Comité d'avis, les 10 membres belges du Parlement européen sont sur un même pied d'égalité que les députés et sénateurs.
- À la Chambre, tout membre du Parlement européen élu en Belgique peut participer aux travaux des commissions permanentes avec voix consultative. Par ailleurs, les membres belges du Parlement européen ont la faculté de poser des questions écrites au gouvernement fédéral sur la politique européenne du gouvernement.

Il convient aussi de signaler la pratique régissant les rencontres périodiques de la Commission des politiques de l'Union européenne de la Chambre des députés en **Italie** avec les représentants italiens au Parlement européen, que l'on organise tant à Rome qu'à Bruxelles. Même à l'occasion de l'examen du programme législatif de la Commission européenne la Commission des politiques de l'Union européenne a procédé à une audition des représentants italiens au Parlement européen.

Idées possibles concernant la coopération d'une part entre les parlements nationaux et d'autre part entre les parlements nationaux et le Parlement européen

Quelques questions soulevées dans cette section

Comment développer les rapports d'une part entre les parlements nationaux et d'autre part entre les parlements nationaux et le Parlement européen ?

Quels sont les arguments en faveur et en défaveur d'une seconde Chambre ?

Les contacts entre parlements nationaux sont importants. Cela améliore la compréhension mutuelle des conditions existant dans d'autres pays et permet de partager une expérience précieuse. Des réunions entre Commissions ayant pour vocation de traiter des mêmes questions peuvent faciliter la création d'un débat européen commun. Le nombre de réunions de ce genre a augmenté au cours des dernières années, mais l'existence de ces réunions pourrait être mieux connue. Par exemple, le site Web de la COSAC pourrait contenir une liste de ces réunions, ainsi qu'une éventuelle documentation publique provenant de ces réunions. Ceci permettrait à toute personne intéressée d'accéder à l'information. Les contacts bilatéraux entre parlements nationaux sont également utiles.

Toutes les réponses à un questionnaire diffusé dans le cadre de la XXIII^e COSAC à Versailles, étaient positives quant aux réunions conjointes organisées par le Parlement européen. Plusieurs délégations (Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Luxembourg, et Suède) étaient d'avis que l'organisation de ces réunions devrait être réexaminée. Le calendrier et l'ordre du jour devraient être plus précis. L'organisation même des procédures devrait permettre aux délégués nationaux de participer plus efficacement. Ces remarques soulèvent des questions telles que l'organisation de ces réunions. Est-ce que l'ordre du jour par exemple devrait être fixé ? Dans quelle mesure est-ce que le président devrait tirer des conclusions publiques des débats de la réunion ? Est-ce que la réunion devrait adopter des conclusions ?

Le rôle des parlementaires européens pris individuellement présente également un intérêt. Les Rapporteurs des commissions du Parlement européen pourraient se rendre plus fréquemment qu'aujourd'hui auprès des parlements nationaux. Les Rapporteurs pourraient alors rester en contact avec leurs homologues dans les parlements nationaux (soit avec les commissions, soit avec des parlementaires pris individuellement). Ainsi les parlements nationaux et leurs membres auraient plusieurs raisons d'entretenir des rapports non seulement avec les députés européens de leur pays, mais avec les députés européens d'autres pays. Les membres des commissions des parlements nationaux pourraient avoir le droit d'assister et de participer aux réunions d'une Commission du Parlement européen (ce qui est déjà parfois le cas).

La Commission des Affaires communautaires du Folketing danois propose dans une lettre à la Présidence suédoise de la COSAC une extension de la coopération de la COSAC visant à inclure les principes de base pour une coopération entre les Commissions des parlements nationaux. Ceci renforcerait de manière structurée la coopération entre parlements nationaux dans des forums politiques spécifiques. Une réunion annuelle des Commissions adéquates pourrait être opportune.

Le Parlement européen propose des bureaux aux représentants des parlements nationaux dans les bâtiments du Parlement européen, à Bruxelles et à Strasbourg. Le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et la Suède profitent de cette offre et des délégués de leurs parlements nationaux se rendent au Parlement européen pour collecter des renseignements. Comme c'est le cas pour de nombreuses questions, chaque parlement national décide par lui-même si cela constitue une forme adéquate.

Un autre sujet pratique est l'information sur les débats dans d'autres parlements. Si un parlement est intéressé par une proposition spécifique d'une Commission, il peut juger utile de vouloir savoir quelle information d'autres parlements ont reçu de leurs gouvernements respectifs et de vouloir savoir comment d'autres parlements ont traité cette question. Si chaque parlement publie de l'information sur son site Web, d'autres parlements – ainsi que le grand public pourront suivre la manière dont les questions sont traitées.

La seconde Chambre

L'idée d'une seconde Chambre a émergé dans les discussions. Cette Chambre pourrait comprendre les membres des parlements nationaux (comme c'était le cas du Parlement européen avant les élections directes de 1979) et elle se pencherait sur des matières telles la prise en compte du principe de subsidiarité dans l'élaboration des projets de loi communautaire. Étant élus par le peuple, les parlementaires nationaux donneraient à cette Chambre une légitimité. Cette Chambre pourrait également alimenter le débat européen avec de nouveaux sujets qui intéressent le public. Une idée porte également sur la nomination à cette Chambre d'élus aux Assemblées régionales. Ceci permettrait d'insister sur le principe de subsidiarité.

Cette idée a cependant soulevé de nombreuses objections. La première porte sur une certaine confusion terminologique. On pourrait dire que l'Union européenne est déjà dotée d'un régime bicaméral avec le Conseil des ministres et le Parlement européen. Une nouvelle Chambre serait donc la troisième. D'autre part, la nouvelle entité pourrait constituer la seconde Chambre du Parlement européen. Quelle que soit la dénomination de cette entité, sa vocation reste diffuse. Cette Chambre court alors le risque de manquer d'à-propos si elle devait simplement soumettre des opinions non contraignantes. Le processus décisionnel communautaire ne serait cependant pas facilité par une seconde Chambre émettant des opinions contraignantes. Même si ses opinions ne sont pas contraignantes, la création d'une nouvelle entité ne rendrait probablement pas les structures communautaires plus transparentes.

Cela pose également des problèmes d'ordre pratique. Est-ce que les membres de cette entité trouveraient le temps nécessaire pour se réunir ? Des élections pourraient se dérouler dans un ou plusieurs États membres (surtout dans une Union élargie), signifiant la dissolution et le manque de représentation d'un ou de plusieurs parlements. Il faudrait créer une nouvelle infrastructure. Une solution de rechange, qui a été examinée ci-avant, serait de faire appel à la COSAC. En effet, la COSAC offre des structures existantes et des routines pour la tenue des réunions.

Le "congrès parlementaire" de Rome en novembre 1990 devrait être mentionné ici. Plus de 250 parlementaires (dont deux tiers étaient nationaux et un tiers européens) s'étaient réunis pendant une semaine entière afin d'examiner le développement de la Communauté et une déclaration commune fut adoptée. Des suggestions avaient été faites d'institutionnaliser cette entité. Or, ces suggestions n'ont pas fait leur chemin. Par contre, à Maastricht, une Déclaration annexée au Traité, invite les parlements nationaux et le Parlement européen à se réunir si nécessaire pour une Conférence des parlements. Libre donc aux parlements d'apprécier par eux-mêmes quand il y a nécessité d'organiser une pareille réunion. Jusqu'ici, il n'y a pas eu consensus sur la tenue d'une telle réunion, et l'absence dans le Traité d'Amsterdam de toute référence à cette possibilité semble impliquer que le Congrès de Rome fut une expérience qui ne sera pas renouvelée.⁹

⁹ Corbett, Richard, Francis Jacobs and Michael Shackleton (2000) *The European Parliament*. 4th ed. London: John Harper Publishing, p. 284.

La discussion sur la création d'une seconde Chambre continuera probablement. Par exemple, la Commission des Affaires européennes de la House of Lords a commencé une enquête sur ce sujet. La Commission souhaite examiner les vastes questions afférentes à l'idée de créer une seconde Chambre,

- Le rôle éventuel d'une seconde Chambre et sa place dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne,
- Est-ce qu'une seconde Chambre pourrait jouer un rôle en comblant le "déficit démocratique" ? ,
- Les questions d'ordre pratique soulevées par le fonctionnement d'une seconde Chambre composée de parlementaires nationaux, y compris les avantages et la réalité d'un double mandat.

Cette discussion soulève certainement de nombreuses questions importantes. On peut considérer ce sujet dans une perspective plus vaste, à savoir le rôle des parlements nationaux dans l'UE. Les parlements nationaux disposent de moyens autres pour influencer l'UE que le biais d'une seconde Chambre. La section 2.5 ci-après examine comment les parlements nationaux peuvent travailler par eux-mêmes, et axer principalement leurs travaux vis-à-vis de leur gouvernement.

2.4 Le Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne

Les discussions menées Durant les deux premières CIG dans les années 1990 témoignent d'une attention accrue accordée aux parlements nationaux. La Conférence intergouvernementale de Maastricht a adopté la Déclaration suivante (no. 13).

DÉCLARATION RELATIVE AU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE

La conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne. Il convient à cet effet d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Dans ce contexte, les gouvernements des États membres veillent, entre autres, à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen.

De même, la conférence considère qu'il est important que les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen soient intensifiés, notamment grâce à l'octroi de facilités réciproques appropriées et à des rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions.

Comme mentionné ci-dessus, la CIG a également adopté une déclaration sur une Conférence des parlements (ou "Congrès"). Le rôle des parlements nationaux fut également examiné Durant la CIG préparant le Traité d'Amsterdam. Le résultat fut un Protocole (plutôt qu'une déclaration moins contraignante) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Le Protocole, qui constitue un élément du traité, comprend un volet sur la COSAC et un volet sur les exigences d'information pour les parlements nationaux de l'Union européenne. Ce dernier volet déclare :

1. Tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis rapidement aux parlements nationaux des Etats membres.
2. Les propositions législatives de la Commission, définies par le Conseil conformément à l'article 151, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, sont communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque Etat membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient.
3. Un délai de six semaines s'écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte, soit en vue de l'adoption d'une position commune conformément à l'article 189 B ou 189 C du traité instituant la Communauté européenne, des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position commune.

L'application du Protocole d'Amsterdam

Le Protocole fait partie intégrante du Traité et ses dispositions sont donc contraignantes pour l'UE et les États membres. Dans le cadre de la XXIIIe COSAC à Versailles, les Commissions des Affaires communautaires avaient répondu à un questionnaire sur l'incidence du Protocole sur la diffusion de documents aux parlements nationaux. Selon les réponses reçues, la plupart des parlements sont généralement de l'avis que les projets législatifs européens sont transmis en temps utile. Mais une amélioration dans la célérité initiale de transmission serait appréciée (Le Danemark, l'Espagne et surtout l'Italie) ainsi qu'une amélioration concernant les amendements du Conseil (Royaume-Uni, Suède). Au total, le protocole d'Amsterdam n'apporte pas de grand changement, mais – en deux circonstances – ce protocole a eu un effet positif sur l'attitude du gouvernement et des services.

Les commissions ont été interrogées pour savoir si elles estimaient disposer d'une durée adéquate pour examiner les projets législatifs européens. Plus de la moitié des réponses avaient fait état de problèmes. Les plus fréquents portaient (Danemark, France, Royaume-Uni, Suède) sur d'une part sur un délai trop court entre la seconde réunion du Coreper et la réunion du Conseil et d'autre part sur le fait que les travaux du Conseil reposent souvent sur des compromis. Les réponses montrent que le protocole d'Amsterdam n'a pas apporté un grand changement à cet égard.

L'Article 7 des Règles de procédure du Conseil constitue la base de la notion de « proposition législative » telle que comprise par le protocole. Selon plusieurs réponses au questionnaire la formulation de l'Article 7 des Règles de procédure est satisfaisante ou ne constitue pas un obstacle au contrôle parlementaire (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni). D'autres réponses (Espagne, Italie, France, Suède) témoignent d'une opinion plus critique en soulignant le problème causé par l'absence de temps minimal pour examiner certaines propositions "non législatives" aux termes de cet article.

La XXIII^e COSAC à Versailles a adressé une contribution aux institutions de l'Union européenne. La COSAC a exhorté la Conférence inter-gouvernementale 2000 à modifier de la manière suivante la partie du Protocole relative à l'information :

- les documents de consultation et les propositions législatives de la Commission européenne, ainsi que les propositions de mesures à adopter en application des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne, devraient être transmis par la Commission européenne par voie électronique aux parlements nationaux dès leur adoption par le collège des commissaires ;
- le délai de six semaines prévu au point 3 devrait s'appliquer également, sauf cas d'urgence, aux propositions visant à adopter des mesures dans le cadre du titre V du traité sur l'Union européenne et aux projets d'accords interinstitutionnels auxquels le Conseil est partie;
- un délai minimum de quinze jours, ou d'une semaine en cas d'urgence, devrait être observé entre le dernier examen d'un texte au sein du COREPER et la décision du Conseil.

Dans une réponse à la contribution du Directeur de cabinet du Président de la Commission, il est dit que la Commission estimait qu'il était trop tard pour introduire un élément nouveau dans la CIG. La Commission jugeait que la voie officielle pour acheminer les propositions de la Commission aux États membres devait rester les représentations permanentes à Bruxelles. Néanmoins, la Commission a souligné que les propositions sont accessibles sur l'Internet dans les 72 heures après leur adoption.

Finalement, il pouvait être noté que les Règles de Procédure du Conseil comprennent une règle importante qui, si elle est appliquée, donne un peu plus de temps aux parlements nationaux pour étudier les questions avant leur examen en Conseil, mais après la réunion du Coreper. La règle est la suite d'une déclaration dans les conclusions du Conseil européen d'Helsinki, qui a établi que le travail préparatoire de Coreper sur un point législatif sur l'agenda du Conseil doit être complété avant la fin de la semaine précédente du Conseil. Donc, la règle (art. 3.6) énoncent :

Sauf si l'urgence commande d'agir autrement et sans préjudice du paragraphe 2, la présidence retire de l'ordre du jour provisoire les points relatifs à des travaux législatifs au sens de l'article 7 dont le Coreper n'a pas achevé l'examen au plus tard à la fin de la semaine antérieure à celle qui précède ladite session.
Possible Ideas related to the Protocol on the role of national Parliaments.

Idées possibles se rapportant au Protocole sur le rôle des Parlements nationaux

Quelques questions soulevées dans cette section

Comment améliorer l'application du Protocole et le Protocole lui-même ?

Est-ce que les parlements nationaux devraient soumettre directement à la Commission leurs avis sur les livres verts ?

Le Protocole sur les parlements nationaux parle de la consultation de documents (livres blancs et verts et communications) ainsi que de propositions pour législation de la Commission, mais au fur et à mesure que l'UE change, il y a des raisons de s'interroger

sur la manière dont l'information destinée aux parlements nationaux devrait changer. Par exemple, comment les parlements nationaux peuvent-ils s'assurer l'accès à une information fiable avant la tenue des réunions du Conseil européen ? Comme nous l'avons discuté ci-dessus, il faut garder présent à l'esprit le rôle des parlements nationaux au fur et à mesure que l'UE se développe.

Les livres verts et blancs sont importants et les parlements nationaux devraient bénéficier du temps nécessaire pour en discuter avant que les gouvernements – et autres – n'aient officiellement soumis leurs avis à la Commission. Le parlement pourrait également recevoir une copie de la réponse, si le gouvernement soumet à la Commission un avis sur un livre vert.

Il existe des cas où une Commission des Affaires communautaires a soumis son opinion directement à la Commission. Ceci soulève des questions importantes sur le rôle des parlements nationaux. Est-ce qu'un parlement spécifique devrait communiquer directement avec la Commission, et non pas par la voie de son gouvernement ? Quelle importance est-ce que la Commission doit accorder aux avis d'un parlement ? Que se passe-t-il s'il y a divergence de vues entre un parlement et son gouvernement ?

On pourrait s'interroger sur la question de savoir si la COSAC devait exiger que la Commission et le Conseil rendent compte de l'application passée du Protocole sur les parlements nationaux. Dans quelle mesure a-t-on respecté les échéances ? Pour quelles raisons est-ce que les échéances n'ont pas toujours été respectées ? On pourrait se poser la même question concernant la règle dans les Règles de procédure du Conseil portant sur la durée autorisée entre l'examen par le Coreper et la tenue du Conseil.

La Commission des Affaires communautaires du Sénat italien déclare dans sa réponse au questionnaire de la Commission suédoise des Affaires communautaires qu'elle a observé des délais constants dans la réception officielle par son gouvernement des propositions de loi communautaire, délais s'étendant bien au-delà des échéances prévues par le Protocole d'Amsterdam. Bien que dans la pratique ce genre de documents soient disponibles sur l'Internet et sous forme de communiqués de presse, il serait utile d'amender le Protocole avec une disposition qui obligerait la Commission à transmettre ses propositions législatives aux parlements nationaux, en plus du Parlement européen et du Conseil.

2.5 Le traitement des questions communautaires par les Parlements nationaux

Dans le questionnaire adressé au Groupe de travail, les Commissions des Affaires communautaires se voyaient poser la question de savoir s'ils avaient des expériences portant sur leurs travaux parlementaires consacrés à des sujets communautaires qui pourraient être utiles à d'autres parlements dans leurs travaux sur des sujets communautaires. Certaines réponses rappellent le fait que chaque parlement a ses propres traditions, et qu'on ne peut pas prescrire un modèle unique pour tous. D'autres réponses à cette question ont déjà été traitées ci-avant. Nous nous référons maintenant à d'autres réponses.

- Lors de la séance plénière du jeudi 30 mars 2000, la Chambre des représentants en **Belgique** a pris acte de la désignation, d'euro-promoteurs (« **Euro-whips** »). Cet euro-promoteur – membre effectif ou suppléant du Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes – doit veiller à ce que les questions qui sont examinées par les Conseils de ministres européens fassent l'objet d'un examen régulier par les commissions permanentes concernées de la Chambre.
- Le gouvernement belge est tenu – conformément à la loi du 2 décembre 1957 portant approbation du Traité CEE – de déposer chaque année au Parlement fédéral un rapport concernant l'exécution des traités relatifs à l'Union européenne et qui rend également compte des progrès sur le plan de la transposition du droit européen en droit interne.

Une réforme récente du règlement de la Chambre des députés en **Italie** prévoit l'examen conjoint du projet de loi communautaire annuelle et d'un rapport annuel sur la participation de l'Italie au processus législatif de l'Union européenne. C'est le Gouvernement qui présente ces textes aux deux Chambres, puis c'est aux Commissions sectorielles de les examiner au préalable. Ces dernières font ensuite rapport à la Commission des politiques de l'Union européenne, qui à son tour rédige les rapports pour l'Assemblée. Par la loi communautaire annuelle l'on assure l'introduction des directives communautaires adoptées au cours de l'année de référence ; le rapport annuel rend compte des orientations du Gouvernement à l'égard des politiques communautaires; l'examen conjoint des deux textes permet à la Chambre de concentrer le contrôle tant sur l'élaboration que sur l'exécution des politiques de l'Union européenne dans une sorte de "session communautaire".

En février 2000 la Chambre a eu recours à une procédure expérimentale pour examiner les documents relatifs au programme législatif de l'Union européenne : chaque Commission spécialisée a examiné le programme de la Commission européenne pour l'année 2000, ainsi que les objectifs stratégiques pour la période 2000-2005, en se penchant sur les matières relevant de ses compétences. Ensuite chaque Commission a nommé un rapporteur chargé de présenter ses conclusions à la Commission des politiques de l'Union européenne, qui a présenté à son tour un rapport à l'Assemblée. A l'issue du débat général l'Assemblée a adopté une résolution adressée au Gouvernement.

Le Parlement espagnol a l'habitude de mettre en place une *sous-commission* de la Commission mixte aux Affaires communautaires. La sous-commission organise des auditions non publiques, auxquelles participent les députés eux-mêmes ainsi que des membres du gouvernement, à des niveaux divers : des ministres, aux ministres subalternes ou même des directeurs généraux d'autres départements. Des experts sur les sujets invoqués sont généralement entendus, ainsi que des autorités des institutions communautaires ou d'autres États membres, et autres personnes adéquates (Commissionnaires européens, parlementaires européens, ambassadeurs d'États membres, délégués syndicalistes, et autres). Une fois les auditions terminées, la sous-commission rédige un rapport soumis pour approbation à la Commission mixte (ou même dans certaines occasions à la séance plénière du Congrès ou des deux Chambres pour débat sans vote).

Cette procédure est certainement à recommander, elle a donné d'excellents résultats pour la Commission en Espagne.

De 1999 au début de 2001, une Commission parlementaire se compose de onze membres du Riksdag *suédois* a enquêté notamment sur le traitement des sujets communautaires dans le Riksdag et effectué une évaluation de ses renseignements. La Commission suggère notamment que le gouvernement rende compte des mesures prises à la suite de décisions de la Cour européenne de justice.

Idées possibles sur les travaux parlementaires nationaux portant sur les matières communautaires¹⁰

Quelques questions soulevées dans cette section

Est-ce que des changements sont demandés dans le mode de fonctionnement présent de l'UE pour permettre pleinement à chaque parlement national de traiter les questions communautaires de la manière souhaitée par ce parlement national ?

Quelle source d'inspiration des parlements peuvent-ils trouver dans la façon dont d'autres parlements ont traité des questions communautaires, vu que chaque parlement a ses propres traditions ?

Les États membres ont des traditions constitutionnelles différentes, ce qui signifie que le bon fonctionnement d'un ensemble de méthodes dans un parlement peut ne pas opérer de manière satisfaisante dans un autre parlement. Toutefois, les expériences de divers parlements nationaux pourraient servir d'exemples pour d'autres parlements nationaux.¹¹ Il importe que l'UE fonctionne de façon à permettre à chaque parlement national de traiter les questions communautaires de la manière décidée par ce parlement

¹⁰ La contribution du politologue Andreas Maurer à la réunion du Groupe de travail stimulera vraisemblablement la discussion sur les travaux des parlements nationaux portant sur les sujets communautaires.

¹¹ Cf la nouvelle méthode transparente dite "open coordination method" pour les questions de l'emploi. L'idée ici est que les parlements nationaux puissent trouver des méthodes de travail intéressantes parmi celles pratiquées par d'autres parlements nationaux. On peut la décrire comme un test de référence.

même. Ceci pourrait exiger plus de transparence dans l'UE. D'autres réformes telles qu'une délimitation claire et nette des responsabilités serait également souhaitable.

La méthode de travail la plus adéquate pour un parlement national peut dépendre de son opinion sur le rôle d'un parlement national dans l'UE. Si l'on estime que les parlements nationaux doivent jouer un rôle collectif, l'idée d'une seconde Chambre pourrait s'avérer bonne. Si l'on estime toutefois que le principal instrument d'influence d'un parlement national passe par son gouvernement, le poids parlementaire se trouve dans la méthode de travail du parlement. Dans un régime parlementaire il importe que le gouvernement bénéficie du support du parlement. Si le parlement n'apprécie pas la manière dont le gouvernement gère les affaires dans l'UE, le gouvernement peut forcer le gouvernement à démissionner. Donc tout gouvernement devrait attacher une grande importance au fait d'avoir la confiance du parlement.

Les parlements reçoivent de la Commission – sous des formes variées – pour consultation des documents et propositions de législation communautaire ainsi que des informations et des documents sur des sujets relevant des deuxième et troisième piliers. Dans plusieurs pays, le gouvernement fournit une note explicative pour les questions et propositions importantes. La note peut contenir les renseignements suivants :

- Le résumé de la proposition
- Les fondements légaux de la proposition
- La procédure à suivre dans le traitement de la loi proposée (y compris la participation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions)
- Le processus décisionnel au Conseil (unanimité ou VMQ)
- L'appréciation du point de vue du principe de subsidiarité
- L'importance juridique et politique
- L'impact sur la loi nationale
- Les implications financières incluant les coûts totaux prévus pour l'UE, l'ampleur de la quote-part nationale, l'échelonnement des dépenses et le retour sur investissement
- Les conséquences pour les autorités, les entreprises et les citoyens
- Le ministre responsable et les ministres concernés
- La prise en considération de questions similaires par un parlement national
- La politique du gouvernement au sujet de la proposition, y compris toute critique
- Quelles catégories ont fait des représentations et la réponse fournie à ces représentations ?
- Les réactions soulevées par la proposition et le stade atteint dans la procédure communautaire
- Le calendrier de travail provisoire pour son examen par l'UE et à l'échelon national
- Le contenu des amendements substantiels votés par le parlement, la position de la Commission au sujet de ces amendements
- La date à laquelle le document du Conseil a été publié dans la langue concernée.

Il convient naturellement de savoir quel genre d'information est requis par un parlement. Faute de mécanisme de sélection l'information risque d'être surabondante.

Le nombre de documents reçus par chaque parlement varie, mais, pour la plupart des parlements, se pose la question de choisir les sujets devant faire l'objet d'un examen plus poussé. Certains parlements effectuent ce choix en se demandant si la question est pertinente en termes politiques ou juridiques. La proposition peut être considérée comme pertinente si elle porte sur des matières pour lesquelles le parlement aurait dû trancher si le pays n'avait pas été membre de l'UE. Manifestement une question importante pour un parlement peut présenter un faible intérêt pour un autre parlement.

Dans certains pays, *le contrôle pré-Conseil* constitue une tâche majeure pour la Commission des Affaires communautaires. Le ministre adéquat se rend à la Commission avant la réunion du Conseil et les points à traiter lors de la réunion du Conseil sont discutés. Ceci peut fournir aux membres de la Commission un vaste aperçu des questions faisant l'objet de débats et de décisions au Conseil.

Après la réunion du Conseil, le gouvernement devrait normalement en rendre compte à la Commission. Ceci pourrait se faire oralement ou par écrit. Vu que les réunions du Conseil se déroulent à huis clos, une Commission peut éprouver quelques difficultés à trouver d'autres sources que celles du gouvernement et du communiqué de presse de la réunion. La possibilité de contrôler les actions du gouvernement met l'accent sur *la responsabilité*. Il a été dit ci-dessus qu'une partie du déficit démocratique réside dans la difficulté de tenir le gouvernement responsable de ses actions dans l'UE. Des mesures facilitant la responsabilisation du gouvernement sont donc souhaitables. Ceci signifie que les parlements nationaux devraient avoir le droit de savoir comment leur gouvernement a agi dans l'Union européenne. Il est donc essentiel de rendre public à la fois le procès-verbal du Conseil et la proclamation du résultat du scrutin.

Le gouvernement peut également informer le parlement sur les priorités annuelles de la Commission et sur le programme de la présidence du Conseil. Plusieurs parlements organisent à la Chambre un débat annuel sur l'UE et le Premier ministre informe l'assemblée plénière sur la réunion du Conseil européen. Cependant plusieurs parlements semblent manquer d'information sur des sujets tels que les Comités de conciliation et les Procédures comitologiques.

Une idée mentionnée dans la discussion serait qu'un parlementaire national accompagne son ministre dans les réunions du Conseil des ministres. Ceci permettrait au parlementaire concerné de vérifier dans quelle mesure ledit ministre applique les vues du parlement national. De plus, ceci permettrait au parlementaire concerné de mieux comprendre les conditions prévalant lors de la prise de décisions au Conseil. Il y a cependant un risque de confusion dans les rôles dévolus respectivement au gouvernement national et au parlement national. Après la réunion, le gouvernement peut prétendre que le parlement a approuvé la conduite du gouvernement, et le parlement peut éprouver des difficultés à responsabiliser le ministre pour ses actions. D'une certaine manière, le parlement pourrait être perçu comme « otage ». Il n'en reste pas moins que les connaissances du parlementaire concerné en augmenteraient d'autant.

L'UE pourrait également se rendre auprès des parlements ; les Commissionnaires pourraient passer plus de temps dans les Commissions parlementaires pour expliquer des propositions revêtant une importance majeure.

Certains gouvernements informent leurs parlements sur l'application nationale de directives, et comment le gouvernement agira pour appliquer de nouvelles directives. La jurisprudence de la Cour européenne de justice et son application par les États membres peuvent également être des informations pertinentes pour les parlements. Les décisions de la Cour européenne de justice peuvent signifier que le parlement doit amender sa présente législation pour la rendre compatible avec la législation communautaire primaire ou secondaire.

Les Parlements nationaux et l'Union européenne	1
1. Comment les Parlements nationaux peuvent contribuer au débat sur le développement futur de l'Union européenne	2
1.1 Introduction	2
1.2 Les activités des Parlements nationaux concernant les débats sur l'Union européenne.....	2
1.3 Idées sur le rôle des Parlements nationaux dans le débat sur le développement futur de l'Union européenne.....	6
2. Le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne.....	11
2.1 Introduction	11
2.2 Quelles sont les conséquences pour les Parlements nationaux des transformations au sein de l'Union européenne ?	12
2.3 La coopération d'une part entre les Parlements nationaux et d'autre part entre les Parlements nationaux et le Parlement européen	13
2.4 Le Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne ..	18
L'application du Protocole d'Amsterdam	19
Idées possibles se rapportant au Protocole sur le rôle des Parlements nationaux	20
2.5 Le traitement des questions communautaires par les Parlements nationaux.....	22