



## **LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION EUROPÉENNE**

Conclusions du groupe de travail de la conférence  
des organes parlementaires spécialisés dans  
les affaires de l'Union européenne (COSAC)

Juin 2022



**COSAC**

**Groupe de travail sur le rôle des  
parlements nationaux dans  
l'Union européenne**





# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS .....	5
CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....	7
PORTER EN COMMUN DES INITIATIVES NORMATIVES AU NIVEAU EUROPÉEN .....	9
MIEUX ASSOCIER LES PARLEMENTS NATIONAUX AU PROCESSUS DÉCISIONNEL DÈS LA PHASE PRÉ-LÉGISLATIVE .....	11
MIEUX SURVEILLER LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ .....	11
RENFORCER LE RÔLE DE CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX VIS-À-VIS DU CONSEIL.....	12
RENFORCER LE RÔLE DE CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX À TRAVERS UN DROIT DE QUESTIONNEMENT ÉCRIT.....	14
RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES .....	15
DÉVELOPPER ET RENDRE PLUS EFFICACE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE .....	15
FEUILLE DE ROUTE.....	17
MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL.....	21
COURRIERS REÇUS PAR LA PRÉSIDENTE .....	23
COMPTES RENDUS DE LA RÉUNION CONSTITUTIVE ET DES AUDITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....	27
Compte rendu de la réunion constitutive du 8 février 2022.....	27
Compte rendu de la réunion du 24 février 2022 : Audition de M. Olivier Costa, directeur de recherche au CNRS et au Centre de recherche politique de Sciences Po, et Mme Cristina Fasone, professeur de droit comparé, à l'Université LUISS de Rome .....	30
Compte rendu de la réunion du 9 mars 2022 : présentation du fonctionnement de la grande commission du Parlement finlandais par M. Kimmo Kiljunen, député à l'Eduskunta.....	47
Compte rendu de la réunion du 30 mars 2022 : audition de Mme Diane Fromage, chercheuse individuelle Marie Skłodowska-Curie à Sciences-Po, et M. Nicola Lupo, professeur de droit public à la LUISS Guido Carli .....	57
Compte rendu de la réunion du 27 avril 2022 : audition de MM. Christian Calliess, professeur de droit public et européen à l'Université Libre de Berlin, et Daniel Innerarity, professeur de philosophie à l'Université de Saragosse .....	70



# AVANT-PROPOS

Mesdames et Messieurs,

Les présentes conclusions sont le résultat inédit d'un exercice rare sur la scène européenne : pour la première fois, en effet, deux groupes de travail, constitués de représentants des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen, ont pendant plusieurs mois mené des auditions et conduit une réflexion collective sur des thèmes d'intérêt commun, dans le respect des différences et des identités de chacun.

L'initiative en revient à nous, présidents des commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat français qui avons, pendant le 1<sup>er</sup> semestre 2022, exercé, dans le cadre du volet parlementaire de la présidence française de l'Union européenne, la présidence de ce qu'on appelle la COSAC – qui réunit les commissions parlementaires spécialisées dans les affaires de l'Union des 27 parlements nationaux des États membres et le Parlement européen. Sur notre proposition, les présidents de la COSAC ont décidé, lors de leur réunion à Paris le 14 janvier 2022, d'instituer deux groupes de travail, l'un sur la place des valeurs au cœur du sentiment d'appartenance à l'Union, l'autre sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Il s'agissait ainsi de travailler ensemble sur les diverses modalités de l'appartenance à l'Union qui figurait d'ailleurs parmi les trois priorités affichées de la présidence française. Comment en effet poursuivre l'effort de coopération et d'intégration que consentent les États membres en participant à l'Union européenne sans mettre en valeur les liens profonds qui les unissent mais aussi sans respecter l'expression de leur diversité nationale ? En instituant ces deux groupes de travail, notre objectif était de mesurer les différences d'approche entre parlementaires de toute l'Europe mais aussi de dégager des points d'accord pouvant être traduits en recommandations. Nous sommes en effet convaincus que c'est par la claire compréhension de ce qui nous peut nous distinguer, voir nous opposer, que la coopération européenne peut prospérer. Les États membres ont chacun une histoire, une identité et une



culture qui ont une composante européenne forte mais comportent aussi d'importantes spécificités nationales dont les parlements nationaux sont les premiers dépositaires. Ces éléments doivent être respectés mais aussi, c'est notre conviction, s'inscrire dans un cadre commun. Nous estimons à cet égard que les parlements nationaux n'ont pas seulement la mission d'exercer chacun le contrôle de la politique de leur gouvernement respectif mais qu'ils ont aussi collectivement des recommandations à porter au niveau européen. Par sa capacité à adopter des contributions et à les adresser aux institutions européennes, la COSAC est potentiellement une force de proposition parlementaire collective sur les sujets européens. L'institution de ces groupes de travail doit lui permettre de mieux assumer ce rôle.

De ce point de vue, la mission a été pleinement accomplie. Entre février et juin 2022, chaque groupe de travail a auditionné, plusieurs fois par mois, des responsables politiques ou des experts de divers horizons permettant aux parlementaires de confronter leurs points de vue et de mesurer leurs convergences. Chaque groupe a ensuite adopté, par consensus, des conclusions qui sont la synthèse de ces échanges et un recueil de propositions d'action.

Les conclusions que vous avez entre vos mains portent sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Les autres font l'objet d'une publication séparée. Nous vous en souhaitons bonne lecture !

**Sabine THILLAYE**  
**Présidente de la Commission**  
**des affaires européennes de**  
**l'Assemblée nationale**

**Jean-François RAPIN**  
**Président de la**  
**Commission des affaires**  
**européennes du Sénat**



# CONCLUSIONS

## DU GROUPE DE TRAVAIL

*"Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union"*  
(Art. 12 du traité sur l'UE)

L'Union européenne a traversé et traverse des crises à la fois internes et externes qui représentent autant de défis : crises financières, migratoires, sanitaires, retrait du Royaume-Uni, invasion de l'Ukraine par la Russie... Faire face à ces épreuves nécessite pour l'Union d'être pleinement légitime pour emporter l'adhésion des citoyens, ce dont elle n'a pas toujours été capable. La Conférence sur l'avenir de l'Europe qui s'est conclue le 9 mai 2022 a constitué un exercice inédit d'écoute des citoyens de l'Europe destiné à apporter une partie de la réponse. **En tout état de cause, impulser un nouveau souffle démocratique et politique à l'Union ne pourra se faire qu'en renforçant le rôle des représentants de ses citoyens, c'est-à-dire celui des Parlements de l'Union et notamment de ses Parlements nationaux, qui doivent davantage concourir à l'expression et à la formation de la volonté collective européenne.**

Confinés essentiellement à la scène nationale depuis 1979 et l'élection au suffrage universel direct des eurodéputés, les Parlements nationaux ont progressivement été intégrés dans le système institutionnel européen avec le traité de Maastricht et surtout avec le traité de Lisbonne, qui reconnaît leur « contribution active au bon fonctionnement de l'Union ». Leurs prérogatives demeurent cependant limitées dans les faits par rapport au principe posé par le traité, d'autant que le recours plus fréquent aux règlements plutôt qu'aux directives ou le développement des trilogues entament un peu plus leur capacité à peser sur les décisions.





**Les défis auxquels l'Union est confrontée invitent à poursuivre le mouvement enclenché par le traité de Lisbonne et à véritablement accorder aux Parlements nationaux le rôle que leur légitimité démocratique justifie.** Les réflexions en la matière sont anciennes et connues et la COSAC s'était par exemple penchée sur ces sujets en 2015, dans le cadre du groupe de travail mis en place par la Présidence luxembourgeoise. **Il ne s'agit donc plus de mener des réflexions mais de les mettre en œuvre.**

Le 14 janvier 2022, les présidents de la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne (COSAC) ont décidé de mettre en place un groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, présidé par M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat français.

**Ce groupe de travail a adopté par consensus les propositions présentées ci-après lors de sa réunion du 14 juin 2022<sup>1</sup>.**

Les propositions formulées par le groupe de travail permettront de mieux associer à l'action de l'Union les citoyens européens, à travers leurs représentants, sans compliquer encore le processus décisionnel européen. **Ces mesures peuvent être mises en œuvre rapidement, sous réserve que la volonté politique soit au rendez-vous.** Afin de leur donner un véritable portage politique, l'ensemble des propositions du groupe de travail pourrait être adopté par la COSAC plénière, sous forme de contribution adressée aux institutions européennes, et faire l'objet d'une déclaration commune de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> *Le Parlement européen n'était pas en position de prendre part à ce consensus.*



## PORTER EN COMMUN

### DES INITIATIVES NORMATIVES AU NIVEAU EUROPÉEN

En confiant aux Parlements nationaux le contrôle du principe de subsidiarité, le traité de Lisbonne a permis de développer leur information et leur culture européennes et nourri leur volonté de jouer un rôle direct dans le processus normatif européen, qui ne doit désormais plus se limiter au rôle défensif auquel s'assimile leur droit de « veto » à l'égard d'une initiative législative européenne ne respectant pas le principe de subsidiarité. Les Parlements nationaux souhaitent pouvoir porter des propositions, c'est-à-dire disposer d'un droit d'initiative au niveau de l'Union (ou « carton vert »). Cette proposition fait l'objet d'un très large consensus parmi eux<sup>2</sup> et figure parmi les propositions du rapport final de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, établies à partir des recommandations des citoyens<sup>3</sup>. Cette proposition constitue également un pendant au droit d'initiative législative qui pourrait être reconnu au Parlement européen, comme le propose également la Conférence<sup>4</sup>.

**Le groupe de travail propose de conférer aux Parlements nationaux un droit collectif d'initiative indirecte, sur le modèle de celui dont dispose actuellement le Parlement européen (art. 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union).**

Ce droit d'initiative les autoriserait à proposer des actes législatifs ou des actes délégués (nouvelles mesures et modification ou suppression de mesures existantes). Les initiatives prendraient la forme de rapports comprenant un exposé des motifs, des recommandations concernant le contenu de la proposition et, éventuellement, un dispositif juridique opérant. **Ces rapports seraient adressés à la Commission européenne afin qu'elle présente un texte reprenant l'initiative** ; si la Commission décidait de ne pas soumettre de proposition, elle devrait en communiquer les raisons aux Parlements nationaux dans un délai de trois mois.

---

<sup>2</sup> Voir le 37<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC de février 2022 : sur 40 chambres interrogées, seules deux seraient opposées à la mise en place d'un droit d'initiative des parlements nationaux au niveau de l'Union.

<sup>3</sup> Proposition n° 40.

<sup>4</sup> Proposition n° 38.



Si le Parlement européen était doté d'un véritable droit d'initiative à l'issue du processus lancé par la Conférence sur l'avenir de l'Europe, les initiatives des Parlements nationaux lui seraient également adressées.

La procédure amont entre Parlements nationaux se déroulerait en deux phases:

- Phase de consultation : la chambre qui lancerait une initiative la transmettrait à toutes les autres chambres pour recueillir leurs observations dans un certain délai et de façon informelle ; à l'issue du délai, la chambre en question rédigerait une proposition de compromis à partir des observations formulées qu'elle souhaiterait reprendre ;
- Phase de recueil des soutiens : la chambre qui aurait lancé l'initiative transmettrait la proposition de compromis à toutes les autres chambres qui, dans un délai déterminé et si elles le souhaitaient, soutiendraient formellement l'initiative (adoption d'une motion/résolution).

La procédure serait dès lors enclenchée si :

- les soutiens obtenus représentaient un quart des voix attribuées aux parlements nationaux<sup>5</sup> ;
- OU les soutiens obtenus représentaient un quart de la population de l'Union européenne<sup>6</sup> et émanaient d'au moins un quart des États membres.

Chacune des chambres de l'Union prend en compte les droits de l'opposition dans la mise en œuvre de ce nouveau droit dans son règlement intérieur, dans le respect des règles nationales et des traditions politiques de chaque État membre.

---

<sup>5</sup> Deux voix par parlement national, conformément au deuxième alinéa de l'article 7 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité.

<sup>6</sup> Le poids démographique de chaque parlement serait égal à la population de son État membre ; pour les chambres des parlements bicaméraux, leur poids démographique serait égal à la population divisée par deux.



## **MIEUX ASSOCIER LES PARLEMENTS NATIONAUX AU PROCESSUS DÉCISIONNEL DÈS LA PHASE PRÉ-LÉGISLATIVE**

Les Parlements nationaux ne sont pas des parties prenantes comme les autres. En raison de la légitimité particulière qu'ils incarnent, ils devraient être associés au processus législatif européen dès la phase pré-législative, c'est-à-dire au stade où leurs contributions ont le plus de chances d'influencer la décision. La Commission européenne gagnerait à disposer dès cette phase du point de vue des Parlements nationaux et à favoriser le plus en amont possible l'appropriation par ces derniers des mesures envisagées qu'ils seront souvent chargés ultérieurement de mettre en œuvre au niveau national.

Ce dialogue avec les institutions européennes doit être systématique et régulier. **Le groupe de travail invite les présidences parlementaires et la Commission européenne à organiser des conférences interparlementaires *ad hoc*, en amont de la présentation des principaux textes ou paquets législatifs, sur la base du programme annuel de la Commission.**

En outre, **la Commission devrait s'engager à inclure un bref résumé de toutes les contributions pertinentes des parlements nationaux** dans les dispositions introductives de ses propositions législatives. Cela permettrait d'informer les co-législateurs de toute préoccupation importante soulevée par les Parlements nationaux lors des consultations.

## **MIEUX SURVEILLER LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ**

La mise en œuvre par l'Union européenne de ses compétences est encadrée par les principes de subsidiarité et de proportionnalité<sup>7</sup>, qui permettent de garantir une meilleure acceptation de la législation de l'Union et de lutter contre l'idée que "l'Union en fait trop".

---

<sup>7</sup> Article 5 du traité sur l'Union européenne et protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.



Trente ans après l'adoption du traité de Maastricht, qui a défini le principe de subsidiarité, et plus de douze ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui a fait des Parlements nationaux les garants de son respect, **le bilan de la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce instauré à cet effet est modeste**. Seuls trois "cartons jaunes"<sup>8</sup> ont été adoptés et leurs conséquences sont restées limitées.

Afin de mieux surveiller le respect du principe de subsidiarité, le groupe de travail :

- demande **d'assouplir les conditions d'exercice du contrôle de subsidiarité par les Parlements nationaux, en abaissant à un quart des voix des Parlements nationaux – au lieu d'un tiers – le seuil de déclenchement du "carton jaune"**;
- demande de **porter de huit à dix semaines le délai** accordé aux parlements nationaux pour qu'ils procèdent au contrôle de subsidiarité d'un projet d'acte législatif;
- souhaite **promouvoir une culture commune** à l'ensemble des institutions européennes et des États membres pour ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité, par exemple à travers des outils comme la grille de lecture commune élaborée par la "task force subsidiarité" en 2018<sup>9</sup>;
- souhaite que l'ensemble des informations relatives à la subsidiarité soient disponibles sur **la plateforme IPEX**, y compris celles provenant des institutions européennes.

## **RENFORCER LE RÔLE DE CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX VIS-À-VIS DU CONSEIL**

Un fonctionnement démocratique des institutions implique la capacité à mettre en cause la responsabilité des décideurs. À cet égard, le système institutionnel européen présente une particularité : le Conseil de l'Union appartient à la fois à

<sup>8</sup> Alinéa 3 de l'article 7 du protocole précité.

<sup>9</sup> Rapport de la task force «Subsidiarité, proportionnalité et "faire moins mais de manière plus efficace"», juillet 2018.





la branche législative, en tant que co-législateur, et à la branche exécutive, en tant qu'institution composée d'exécutifs nationaux. Cette nature hybride complique le contrôle politique susceptible d'être exercé sur lui, les prérogatives du Parlement européen à son égard étant limitées.

Dans ce contexte, **les Parlements nationaux jouent un rôle essentiel pour assurer le fonctionnement démocratique de l'Union, grâce au contrôle qu'ils exercent sur la politique européenne de leur Gouvernement national**, comme le stipule d'ailleurs le traité sur l'Union européenne<sup>10</sup>. Le groupe de travail invite chaque chambre à pleinement utiliser les outils dont elle dispose à cette fin au niveau national.

Ce contrôle est rendu difficile par le manque de transparence des travaux du Conseil, auquel s'ajoute l'opacité des trilogues, qui sont devenus un mode ordinaire d'adoption des textes. Malgré certaines améliorations, ce fonctionnement peu transparent demeure la règle. S'il est nécessaire de préserver la capacité des institutions européennes à aboutir à des compromis, il est essentiel également que les Parlements nationaux disposent des informations nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Cet accès à l'information qui conditionne l'exercice d'un contrôle politique sur le Gouvernement national relève, naturellement et avant tout, des règles et pratiques nationales qui, au demeurant, varient fortement d'un État membre à l'autre. **Des règles minimales communes pourraient cependant être promues pour assurer une plus grande transparence des travaux du Conseil et des trilogues, vis-à-vis des Parlements nationaux. En particulier, cette transparence devrait s'appliquer aux conclusions provisoires établies par la Présidence du Conseil et aux "tableaux quatre colonnes" des trilogues. Ainsi, le groupe de travail propose qu'un droit d'accès à ces documents soit ouvert aux Présidents des commissions des affaires européennes de chaque Parlement national ou à un autre membre ou structure parlementaire, au choix de chaque chambre.**

Par ailleurs, le groupe de travail encourage les Parlements nationaux à **nommer des "rapporteurs fictifs" (*shadow rapporteurs*) pour les textes les plus importants**. Désignés au moment de la présentation d'une proposition par la Commission européenne, voire dès la phase de conception, **ces**

---

<sup>10</sup> « Les États membres sont représentés [...] au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens » (art. 10 TUE).



**rapporteurs seraient chargés de suivre spécifiquement la discussion d'un texte et d'assurer le contrôle politique du ministre concerné** dans son gouvernement national. Ils pourraient également être des interlocuteurs privilégiés pour les institutions européennes.

## **RENFORCER LE RÔLE DE CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX À TRAVERS UN DROIT DE QUESTIONNEMENT ÉCRIT**

À l'heure où la Conférence sur l'avenir de l'Europe envisage la facilitation de l'exercice de certaines compétences européennes<sup>11</sup>, il serait pertinent d'accompagner ce mouvement par un accroissement du rôle de contrôle des Parlements nationaux, directement sur les institutions européennes.

À cette fin, **le groupe de travail propose d'ouvrir aux parlementaires nationaux le droit d'adresser des questions écrites aux institutions européennes**, qui pourront ainsi entendre d'encore plus près les préoccupations des citoyens, à travers la voix de leurs représentants nationaux.

Afin de prévenir une inflation excessive du nombre de questions écrites posées aux institutions européennes, **ce droit serait réservé aux présidents des commissions des affaires européennes des Parlements nationaux**, lesquels par ailleurs sont membres de la COSAC des Présidents. Il serait également **ouvert collectivement à la COSAC. Les questions émanant de ces parlementaires nationaux seraient adressées à la Commission européenne exclusivement**, les gouvernements nationaux demeurant les interlocuteurs privilégiés des parlements nationaux en ce qui concerne les travaux du Conseil. **Seule la COSAC pourrait, collectivement, adresser des questions écrites au Conseil et au Président du Conseil européen.** Au total, ce droit serait donc ouvert à 37 présidents de commission, ainsi que collectivement à la COSAC, sachant que le nombre de députés européens est passé de 751 à 705 après le retrait du Royaume-Uni : cette charge supplémentaire devrait donc être absorbée sans difficulté par les institutions européennes.

---

<sup>11</sup> Par exemple, la Conférence propose (proposition n°39) d'étendre le champ des décisions prises à la majorité qualifiée.



Les règles<sup>12</sup> applicables aux questions des eurodéputés s'appliqueraient à celles des parlementaires nationaux et en particulier : la limite de 20 questions écrites par trimestre (10 par chambre dans les parlements bicaméraux), le délai de six semaines pour que la Commission européenne réponde (trois semaines pour une « question urgente » par mois), la limite de 200 mots, etc.

La recevabilité des questions des parlementaires nationaux pourrait être appréciée par la présidence tournante de la COSAC, assistée par le secrétariat permanent.

## **RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES**

Le renforcement du dialogue avec les institutions européennes devrait également prendre la forme d'une participation accrue des commissaires européens, des eurodéputés ou des ministres de l'État présidant le **Conseil aux travaux des Parlements nationaux ou de la COSAC**. De même, le groupe de travail soutient la proposition de la Conférence sur l'avenir de l'Europe demandant au Parlement européen d'inviter les Parlements nationaux à certaines de ses auditions législatives<sup>13</sup> et recommandant un dialogue plus régulier entre les rapporteurs du Parlement européen et les rapporteurs correspondants des Parlements nationaux.

Ce dialogue devrait être renforcé, notamment en ce qui concerne le semestre européen et la mise en œuvre des plans de relance et de résilience.

## **DÉVELOPPER ET RENDRE PLUS EFFICACE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE**

La coopération interparlementaire est un outil précieux pour permettre aux Parlements de l'Union, et à travers eux aux citoyens, de progresser dans la compréhension mutuelle et d'exprimer des positions et des

---

<sup>12</sup> Art. 138 et annexe III du Règlement du Parlement européen.

<sup>13</sup> Proposition n° 39.



**propositions à l'adresse des institutions européennes.** L'efficacité de ces travaux pourrait cependant être améliorée.

En ce qui concerne la COSAC, les débats donnent trop souvent lieu à de brèves interventions successives sans véritable interaction entre les intervenants. Les contributions adoptées pourraient gagner en substance si elles reposaient sur un travail collectif, en amont, plus approfondi. L'objectif des groupes de travail mis en place par les Présidents de la COSAC en janvier 2022 est précisément de donner plus de substance à ces travaux et de favoriser une meilleure appréhension des différents points de vue, en offrant l'occasion à des parlementaires de toute l'Union de travailler ensemble, dans la durée, et d'alimenter les débats de la COSAC de travaux émanant de ses membres. Le groupe de travail se félicite des échanges qu'il a pu avoir au cours des derniers mois, qui ont permis de renforcer les liens entre parlementaires de toute l'Union européenne et de mener conjointement une réflexion qui pourra conduire à des mesures concrètes. **Il invite les présidences parlementaires à poursuivre et développer cette méthode de travail, si elles le considèrent opportun.**

Par ailleurs, d'autres perspectives d'approfondissement de la coopération interparlementaire méritent d'être envisagées. **Ainsi, la question des plans de relance et de résilience pourrait constituer un axe de développement de la coopération interparlementaire,** afin d'appréhender à la fois la dimension nationale et la dimension européenne de ces plans.

De même, **le groupe de travail invite les Parlements nationaux et le Parlement européen à mettre en place la structure conjointe de contrôle du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, prévue par le règlement de 2019** (art. 112).

Sans préjudice des décisions de chaque Chambre, le renforcement du rôle des Parlements nationaux pourrait également impliquer le renforcement des outils de soutien pertinents.

## FEUILLE DE ROUTE

Afin de leur donner un véritable portage politique, l'ensemble des propositions du groupe de travail pourrait être adopté par la COSAC plénière, sous forme de contribution adressée aux institutions européennes, et faire l'objet d'une déclaration commune de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne.

Par ailleurs, le tableau ci-dessous retrace les modalités selon lesquelles ces propositions pourraient être mises en œuvre.

	PROPOSITION	MISE EN ŒUVRE
<b>PORTER EN COMMUN DES INITIATIVES NORMATIVES AU NIVEAU EUROPÉEN</b>		
1	Mettre en place un droit d'initiative des Parlements nationaux ("carton vert")	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déclaration spécifique de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne</li> <li>• Modification des traités et/ou déclaration/communication de la Commission européenne</li> <li>• Modification des règlements intérieurs des Parlements nationaux</li> </ul>
<b>MIEUX ASSOCIER LES PARLEMENTS NATIONAUX AU PROCESSUS DÉCISIONNEL DÈS LA PHASE PRÉ LÉGISLATIVE</b>		
2	Organiser des conférences interparlementaires <i>ad hoc</i> , en amont de la présentation des principaux textes ou paquets législatifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décision de la Commission européenne</li> <li>• Décision des présidences parlementaires</li> </ul>
3	Inclure un bref résumé des contributions des Parlements nationaux dans les dispositions introductives des propositions législatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décision de la Commission européenne</li> </ul>



**MIEUX SURVEILLER  
LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ**

4	Abaisser à un quart des voix des Parlements nationaux le seuil de déclenchement du "carton jaune"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déclaration/communication de la Commission européenne</li> <li>• Modification des traités</li> </ul>
5	Porter de huit à dix semaines le délai accordé aux Parlements nationaux pour qu'ils procèdent au contrôle de subsidiarité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modification des traités</li> </ul>
6	Promouvoir une culture commune à l'ensemble des institutions européennes et des États membres concernant les principes de subsidiarité et de proportionnalité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation de conférences sur le sujet</li> </ul>
7	Mettre l'ensemble des informations relatives à la subsidiarité sur la plateforme IPEX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussions entre les services des institutions européennes et des Parlements nationaux</li> </ul>

**RENFORCER LE RÔLE DE CONTRÔLE  
DES PARLEMENTS NATIONAUX VIS-À-VIS DU CONSEIL**

8	Ouvrir aux Présidents des commissions des affaires européennes de chaque Parlement national un droit d'accès aux conclusions provisoires établies par la Présidence du Conseil et aux "tableaux quatre colonnes" des trilogues	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déclaration du Conseil et/ou modification de son règlement intérieur</li> </ul>
9	Nommer dans les Parlements nationaux des "rapporteurs fictifs" ( <i>shadow rapporteurs</i> ), pour les textes les plus importants, chargés de suivre spécifiquement la discussion d'un texte et d'assurer le contrôle politique du ministre concerné	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décision de chaque chambre des Parlements nationaux</li> </ul>

**RENFORCER LE RÔLE DE CONTRÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX  
À TRAVERS UN DROIT DE QUESTIONNEMENT ÉCRIT**

10	Ouvrir aux parlementaires nationaux et à la COSAC le droit d'adresser des questions écrites aux institutions européennes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modification du règlement de la COSAC</li> <li>• Déclarations de la Commission européenne, du Conseil et du Conseil européen</li> <li>• Modification des règlements intérieurs des Parlements nationaux</li> </ul>
----	--	---

**RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX  
ET LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES**

11	Participation accrue des commissaires européens, des eurodéputés ou des ministres de l'État présidant le Conseil aux travaux des Parlements nationaux ou de la COSAC ; invitation des Parlements nationaux à certaines auditions législatives du Parlement européen et dialogue plus régulier entre les rapporteurs du Parlement européen et les rapporteurs correspondants des Parlements nationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiative des présidences parlementaires</li> <li>• Décision de chaque chambre des Parlements nationaux</li> <li>• Décision du Parlement européen</li> </ul>
----	--	--

**DÉVELOPPER ET RENDRE PLUS EFFICACE  
LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE**

12	Développer la mise en place de groupes de travail interparlementaires pour renforcer les liens et mener des réflexions en commun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décision des présidences parlementaires</li> </ul>
13	Aborder les plans de relance et de résilience dans les structures de coopération interparlementaires adéquates	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décision des présidences parlementaires et du Parlement européen</li> </ul>

14	Mettre en place une structure conjointe de contrôle du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Déclaration spécifique de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne de mettre en place un groupe de travail sur le sujet</li></ul>
----	---	--

# MEMBRES

## DU GROUPE DE TRAVAIL

### Président

M. Jean-François RAPIN France – Le Sénat

### Membres

M. Mustafa AMHAOUCH Pays-Bas – La seconde chambre

M. Audronius AŽUBALIS Lituanie – Le Seimas

M. Péter BALASSA *(depuis le 18.05.22)* Hongrie – L'Assemblée Nationale

M. Zoltán BALCZÓ *(jusqu'au 17.05.22)* Hongrie – L'Assemblée Nationale

M. Rafał BOCHENEK Pologne – Le Sejm

M. Jean-Louis BOURLANGES France – L'Assemblée nationale

Mme Helena BOUVENG Suède – Le Riksdag

M. Christian BUCHMANN Autriche – Le Conseil fédéral

M. Jaroslav BŽOCH République Tchèque – La Chambre des Députés

Mme Lisa CHAMBERS Irlande – Le Sénat

M. Andi-Lucian CRISTEA Roumanie – La Chambre des Députés

M. Yves CRUCHTEN Luxembourg – Le Parlement

M. Mark DEMESMAEKER Belgique - Le Sénat

Mme Francesca GALIZIA Italie – La Chambre des députés

M. José María GARCÍA SÁNCHEZ Espagne - Le Congrès des Députés

Mme Gabriella GIAMMANCO Italie – Le Sénat

M. Antonio GÓMEZ-REINO VARELA Espagne - Le Congrès des Députés

M.	Domagoj	HAJDUKOVIĆ	Croatie – Le Sabor
M.	Richárd	HÖRCSIK	Hongrie – L'Assemblée Nationale
M.	Miguel	IGLÉSIAS	Portugal – L'Assemblée de la République
Mme	Danuta	JAZŁOWIECKA	Pologne – Le Sénat
M.	Othmar	KARAS	Parlement européen
Mme	Hara	KEFALIDOU	Grèce – Parlement Hellénique
M.	Kimmo	KILJUNEN	Finlande – L'Eduskunta
Mme	Eva	KJER HANSEN	Danemark - Le Folketing
M.	Peter	KMEC	République Slovaque – Le Conseil National
Mme	Oudekki	LOONE	Estonie – Le Riigikogu
M.	Reinhold	LOPATKA	Autriche – Le Conseil National
M.	Ioannis Michail	LOVERDOS	Grèce – Parlement Hellénique
M.	Paulo	MONIZ	Portugal – L'Assemblée de la République
Mme	Rūta	MILIŪTĖ	Lituanie – Le Seimas
M.	Ruairí	Ó MURCHÚ	Irlande – L'Assemblée
M.	Igors	PIMENOVS	Lettonie – La Seima
M.	Oliver	SCICLUNA	Malte – La Chambre des Représentants
M.	David	SMOLJAK	République Tchèque – Le Sénat
Mme	Petra	STEGER	Autriche - Le Conseil National
M.	Timo	SUSLOV	Estonie – Le Riigikogu
M.	Antonio	TAJANI	Parlement européen
Mme	Éliane	TILLIEUX	Belgique - La Chambre des représentants
M.	Angel	TÎLVĂR	Roumanie – Le Sénat
M.	Markus	TÖNS	Allemagne – Le Bundestag
M.	Franc	TRČEK ( <i>jusqu'au 13.05</i> )	Slovénie – L'Assemblée Nationale
M.	Kristian	VIGENIN	Bulgarie - L'Assemblée nationale
Mme	Anna	VIKSTRÖM	Suède – Le Parlement



# COURRIERS REÇUS PAR LA PRÉSIDENTE



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO  
EUROPOS REIKALŲ KOMITETAS  
SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA  
COMMITTEE ON EUROPEAN AFFAIRS

Gedimino pr. 53, LT-01109 Vilnius, LITHUANIA Tel. + 370 5 239 6592 Fax + 370 5 239 6409 E-mail: [erk@lrs.lt](mailto:erk@lrs.lt)

**Mr Jean-François Rapin**  
Chair of the Committee on European Affairs

Vilnius, 13 June 2022 No S-2022-2720

**Mr Sabine Thillaye**  
Chair of the Committee on European Affairs

Dear Chairs,

On behalf of the Committee on European Affairs of the Seimas of the Republic of Lithuania (hereinafter referred to as the Committee), may I thank you for the opportunity to contribute to indepth activities of COSAC by participating in COSAC working groups set up by the French Presidency of the Council of the European Union. We believe that this was a very meaningful and universally beneficial exercise in strengthening interparliamentary cooperation and it can play a crucial role in the development of the EU policies. This is particularly important in today's geopolitical context associated with the crisis that has erupted due to Russia's military invasion of Ukraine and has put an end to decades of stability in Europe.

The conclusions presented by COSAC working groups were discussed by the Committee at its meeting on 8 June 2022.

We support the efforts to consolidate the dialogue between national Parliaments and the institutions of the European Union, as well as the role of national Parliaments in enhancing their involvement in a more effective decision-making process in the EU through a greater direct impact on the EU legislative process, as well as through improving the mechanisms for monitoring the implementation of EU policies by national governments. We consistently advocate for the rule of law and support the initiatives to strengthen the rule of law accordingly. We equally support the proposals for more effective monitoring of compliance with the values of the European Union, in particular, with the rule of law.

We welcome the debate on the green card mechanism in the context of bolstering the role of national Parliaments. We stress that national Parliaments should make the maximum use of the instruments already available under the Treaties of the European Union. As we said at the meeting of the working group on 30 March, the door for national Parliaments to submit proposals for European legislation could remain open on the basis of political dialogue, i.e. without amending the EU Treaties.

By keeping consistency with the Committee's views and positions, we note that the interinstitutional balance enshrined in the EU Treaties remains to be the key pillar of EU governance architecture. We consider it necessary, first of all, to examine the presented ideas and their implementation within the limits of the existing EU Treaties and to focus on the initiatives where consensus is feasible. Only after the existing implementation possibilities will have been exhausted should we address the need for any amendments to the EU Treaties.

Looking forward to further close cooperation in EU decision-making among national Parliaments and the European Parliament, we have no doubt that the close inter-institutional relations are more important than ever in these times of political challenges and in the context of the war in Ukraine.

Yours sincerely,

Radvilė Morkūnaitė-Mikulėnienė



Deputy Speaker of the Seimas  
Chair of the Committee on European Affairs



Ms Sabine THILLAYE  
Chair of the EU Affairs Committee of the French National Assembly

Mr Jean-François RAPIN  
Chair of the EU Affairs Committee of the French Senate

Dear Chairs,  
Dear Colleagues,

Ahead of the final meeting of the two COSAC Working Groups in Paris on 14 June 2022, we would like to thank you for all the efforts you have given to the organisation of the debates in both Working Groups which have demonstrated the wide range of ideas and opinions on the topics discussed. The Working Groups have been an opportunity to discuss these issues in more depth and exchange views among ourselves which is extremely enriching for and fostering mutual understanding between Parliaments. We regret that due to time constraints we, as many other colleagues, have not been able to be present at all meetings.

Unfortunately, and to our great regret, for reasons beyond our control and due to important engagements within the European Parliament, we will most likely be compelled to miss the concluding meetings of the Working Groups on 14 June 2022 in Paris. For this reason, we would like to clarify our position regarding the proposed draft concluding documents by this letter, which we will also make available to all members of the Working Groups.

Both the "Draft Report" of the Working Group on "the place of values at the heart of the sense of belonging to the EU" and the "Draft Conclusions" of the Working Group on "the role of national Parliaments in the EU" include a number of very rich, concrete and detailed proposals. We believe that some of them are rather controversial and seem to go beyond the reflections made during the meetings of the Working Groups.

The "Draft Conclusions" of the Working Group on "the role of national Parliaments in the EU" call for a "collective right of indirect initiative" of the national Parliaments at European level. The European Parliament always supported increased cooperation with national Parliaments and a more positive involvement for national Parliaments in EU legislation. However, we would hold reservations about the way the proposal is formulated in the document, and as opposed to the language of Proposal 40(2) of the Report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe. As an example, the detailed provisions on the threshold proposed for a "Green Card", a formal procedure which would require Treaty change, is not included in the text from the Conference on the Future of Europe and is also, in our view, not an idea that can be concluded from the discussions that took place in the Working Group, during which several of the invited experts and Members of Parliament expressed their concern about procedures that would add to the complexity of EU legislative procedures. As



we mentioned from the outset of the works of the Working Group, the “Green Card” is not the sole option for involving the national Parliaments in decision making at EU level.

As both Vice-Presidents Othmar Karas and Dita Charanzová (attending the meeting on 16 May 2022) mentioned during the meetings of the Working Group on “the role of national Parliaments in the EU”, the European Parliament lays great importance on the fact that national Parliaments can effectively scrutinise the Council through control of their own national government. We would therefore have welcomed greater elaboration of this aspect in the document, such as a description of how national Parliaments could make full use of their respective competences with the aim of exercising scrutiny over governments’ actions at European level, inter alia by adapting their internal organisation, timetables or rules of procedures. In this respect, national Parliaments may rely on the high level of transparency in the European Parliament - certainly more than any other EU Institution - which will of course continue in the future.

We want to particularly thank you for the organisation of the meeting with the European Court of Justice in the framework of the Working Group on “the place of values at the heart of belonging to the EU” which was a reminder that the rule of law, one of the values on which the EU was founded, has been strengthened by the European Court of Justice and given binding effect within the EU, through several landmark rulings. We would like to point out that the Charter of Fundamental Rights enshrines into primary EU law a wide array of fundamental rights and has been legally binding since the Treaty of Lisbon. We have reservations about the proposal to establish a forum for debate, called “European convention” in the “Draft Report”, devoted to discussing the “content of the concepts” of European values and the rule of law “and their scope”. In addition, we also have doubts about the establishment of a permanent COSAC Working Group to discuss these matters. We share some of the concerns expressed on other issues in this context by Members of the Working Group during the meetings.

For these reasons and since, in these areas and others, the detailed proposals go beyond the positions of the European Parliament as expressed in Resolutions adopted by its Plenary, we very much regret that we cannot be part of a “consensus” on these documents. If all other Members of the Working Group agree on the draft text, we would agree for it to be stated in a footnote to the document that the European Parliament was not in a position to take part in the consensus.

Please allow us to reiterate our suggestion that in the absence of consensus, the two documents could be submitted as a Presidency Report / Presidency Conclusions, instead of Working Group proposals.

Once again, we thank you for the enriching and open debates which we could conduct during the meetings of the Working Groups which formed part of a very productive parliamentary dimension of the French Presidency. We very much look forward to continuing our excellent cooperation with your Chambers within COSAC and in particularly within the COSAC Troika during the coming months.

Sincerely,



Othmar KARAS  
First Vice-President of the  
European Parliament



Antonio TAJANI  
Chair of the Constitutional Affairs  
Committee of the European Parliament

# COMPTES RENDUS DE LA RÉUNION CONSTITUTIVE ET DES AUDITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

## Compte rendu de la réunion constitutive du 8 février 2022

À l'invitation du Président du groupe de travail, M. Jean-François RAPIN (PPE, FR-Sénat), les membres se sont successivement exprimés sur la démarche initiée par ce groupe de travail et sur leur vision du rôle des Parlements dans l'Union européenne et en particulier sur les limites actuelles et les pistes d'amélioration.

Plusieurs intervenants ont soutenu l'initiative française (tels MM. Richard HÖRCSIK (HU, Assemblée nationale), Domagoj HADJUKOVIC (HR- Sabor), Rafał BOCHENEK (CRE, PL – Sejm) ou Ioannis Michall LOVERDOS (PPE- EL, Parlement hellénique)) -certains espérant déjà sa prolongation - et ont exprimé une **frustration par rapport aux réunions interparlementaires**, qui ne permettent pas de véritables échanges et débats et encore moins une prise de décision. De même, de nombreux orateurs ont souligné que **le contrôle du principe de subsidiarité ne fonctionnait pas de façon satisfaisante** et était d'ailleurs de moins en moins mis en œuvre par les parlements nationaux. De plus, cette prérogative **les cantonne dans un rôle de veto** qui, comme plusieurs intervenants l'ont rappelé, ne leur suffit plus.

Au-delà du manque de moyens en personnel dédié aux affaires européennes, qu'a regretté M. Franc TRCEK (S&D, SI- Assemblée nationale), certaines limites auxquelles sont confrontés les parlements nationaux s'expliquent par le fonctionnement même de l'Union et par plusieurs évolutions relativement récentes. Comme l'ont souligné notamment MM. Zoltan BALCZO (HU – Assemblée nationale), Reinhold LOPATKA (PPE- AT – Conseil national) et Christian BUCHMANN (PPE- AT, Conseil fédéral), **la place des règlements par rapport aux directives s'est considérablement accrue au cours des vingt dernières années - le nombre de règlements l'emportant aujourd'hui sur celui des directives<sup>14</sup> -, de même que celle des actes délégués**, ce qui limite concrètement la possibilité pour les parlements nationaux de jouer un rôle et de contrôler le pouvoir croissant des institutions européennes. Par ailleurs, **le développement des trilogues, dont les travaux manquent de transparence et ne sont pas prévus par les traités** (a remarqué Richard HÖRCSIK (HU, Assemblée nationale)), limite aussi la possibilité pour les parlements nationaux de contrôler leur exécutif national, malgré les outils mis en place à cet effet (comme l'échange organisé, avant et après chaque Conseil européen, entre le Premier Ministre belge et le comité d'avis composé de parlementaires belges appartenant aux deux chambres nationales et au Parlement européen ou les débats d'initiative avec les commissaires européens). M. Jose Maria GARCIA SANCHEZ (CRE, ES – Congrès des députés) a invité à **aborder la question sous l'angle juridique mais aussi politique, sans négliger l'enjeu du fédéralisme**.

**Les échanges ont permis de faire émerger un quasi consensus sur la nécessité** (appuyée notamment par MM. Reinhold LOPATKA (PPE-AT-Conseil national), Christian BUCHMANN (PPE- AT, Conseil fédéral) et Mme Eliane TILLIEUX (S&D, BE – Chambre des représentants) qui a rappelé le groupe de travail que la COSAC y avait consacré en 2015) **de mettre en place un droit d'initiative des parlements nationaux, le « carton vert »**, dont les modalités devront être précisées, avec le souci de ne pas gripper le système décisionnel européen (comme souligné par MM. Antonio GOMEZ-REINO VARELA, ES- Congrès des députés, et David SMOLJAK (PPE, CK – Sénat)).

---

<sup>14</sup> Selon M. Lopatka, 16 règlements et 39 directives ont été pris en 2000, contre respectivement 73 et 9 l'an dernier ; le nombre d'actes délégués, qui s'élevait à 38 en 2011, était de 132 en 2017 et 185 en 2021 ; le nombre d'avis motivés pour non respect du principe de subsidiarité étant passé de 90 en 2013 à seulement 16 en 2020 et 21 en 2021.



D'autres pistes ont été envisagées, comme celles - évoquées notamment par M. Jean-Louis BOURLANGES (RE, FR -Assemblée nationale) d'une association de parlementaires nationaux aux négociations au Conseil ou dans les trilogues ou de grandes conférences interparlementaires, par exemple tous les deux/trois ans pour faire le point sur l'avenir de l'Union ou, comme suggéré par Mme Francesca GALIZIA (IT, Chambre des députés), pour contrôler les Plans nationaux de relance et de résilience (PNRR). Mme Gabriella GIAMMANCO (PPE, IT Sénat) a aussi soutenu que les conclusions du groupe de travail puissent alimenter la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Les membres du groupe de travail ont souligné que **renforcer le rôle des parlements nationaux sera un moyen de rapprocher l'Union européenne des citoyens.**

**Compte rendu de la réunion du 24 février 2022 :  
Audition de M. Olivier Costa, directeur de recherche au  
CNRS et au Centre de recherche politique de  
Sciences Po, et Mme Cristina Fasone, professeur de  
droit comparé, à l'Université LUISS de Rome**

**M. Jean-François Rapin (FR - Sénat), président.** – Nous entrons aujourd'hui dans le vif des travaux de notre groupe, après une réunion consacrée à un échange de vues sur les sujets que nous souhaitons aborder, il y a de cela deux semaines. Vous avez reçu le compte rendu de cette première réunion, au cours de laquelle nous avons en particulier évoqué l'opportunité de mettre en place un « carton vert », c'est-à-dire un droit d'initiative des Parlements nationaux au niveau européen, qui nous permettrait de ne pas nous limiter à un rôle de « veto ». Plusieurs collègues ont d'ailleurs critiqué le fonctionnement actuel du contrôle de subsidiarité et de la coopération interparlementaire. Le manque de transparence du processus législatif européen et le recours de plus en plus fréquent aux règlements plutôt qu'aux directives ont également été relevés comme facteurs d'affaiblissement des parlements nationaux. D'autres propositions ont été présentées comme celle d'associer les parlementaires nationaux aux trilogues ou d'organiser de grandes réunions interparlementaires sur l'avenir de l'Union.

Pour notre réunion d'aujourd'hui, nous entendrons deux universitaires spécialistes du rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne : Monsieur Olivier Costa, directeur de recherche au CNRS et au Centre de recherche politique de Sciences Po et directeur des études politiques et de gouvernance européenne au Collège d'Europe à Bruges, et Madame Cristina Fasone, professeur de droit comparé, à l'Université LUISS de Rome et directrice de la Licence de science politique, philosophie et économie.

Avant d'entamer nos travaux, je voudrais bien sûr dire quelques mots sur la situation en Ukraine, qui subit depuis cette nuit une véritable invasion. Nous sommes tous profondément touchés et choqués. J'imagine aussi l'angoisse dans laquelle doivent vivre nos collègues des États limitrophes de l'Ukraine ou



de la Russie. Je prendrai l'attache de mes homologues de ces pays à la suite de notre réunion pour faire un point sur la situation de leur pays et leur analyse de la crise ukrainienne. Nous avons bien entendu une pensée pour les morts et leur famille. C'est une situation très grave au regard de laquelle nos travaux peuvent apparaître dérisoires voire obsolètes.

**M. Jean-Louis Bourlanges (FR - Assemblée nationale).** – Je veux croire que nos travaux ne sont pas obsolètes mais porteurs d'avenir. Bien sûr, ils sont décalés par rapport à la situation à laquelle nous sommes confrontés. Mais, tout ce qui contribue à renforcer la conscience démocratique commune des Européens est extrêmement positif pour l'avenir, et est un élément essentiel de la réaction collective qui doit être celle de l'Union européenne face aux immenses défis qui sont devant elle et face à l'urgence de la situation à laquelle nous sommes confrontés. Nous avons tous l'angoisse chevillée au corps face à cette crise internationale injustifiée et extrêmement préoccupante, provoquée par un pays, la Russie, que nous souhaitons voir redevenir un ami. Ce pays se livre pourtant en l'espèce à une agression caractérisée contre un territoire européen de première importance. Je crois que cela donne à nos travaux une sorte d'arrière-plan évident et cela crée un devoir ; celui de se mobiliser, d'agir ensemble car nous défendons une chose essentielle : la liberté des peuples et des citoyens ! Nous allons donc y travailler concrètement avec deux grands experts.

**M. Olivier Costa.** – Je suis très honoré de venir réfléchir avec vous sur ces questions. Je voudrais tout d'abord aborder avec vous la contribution des parlements nationaux aux travaux européens. Tout le monde ici s'accorde à dire que des progrès pourraient être réalisés. Ces progrès ne résident pas simplement dans la mise en place d'un « carton vert », qui, je le sais pour avoir lu le premier compte rendu de travail de votre groupe, occupe une place importante dans vos réflexions.

Aussi, le constat de départ que je ferais serait celui d'une contrainte. Selon moi, il convient de mieux associer les parlements nationaux au fonctionnement de l'Union, tout en s'assurant que les traités européens ne bousculent pas les ordres constitutionnels nationaux. Les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne ont des prérogatives et des rôles assez divers. Cette donnée doit être prise en compte dans nos réflexions. Le traité de

Lisbonne avait déjà d'une certaine manière « franchi le pas » en la matière. Pour la première fois, un traité interférait clairement avec les ordres constitutionnels nationaux, en donnant des prérogatives importantes aux parlements nationaux, et en mettant fin, par cette règle, à l'aveuglement des traités concernant l'organisation constitutionnelle des différents États membres. Ces nouvelles prérogatives étaient justifiées par l'évolution des compétences de l'Union européenne qui intervient de plus en plus dans des domaines clés de la souveraineté qui relèvent des compétences des parlements nationaux. Il faut cependant être conscient des limites qui s'attachent à la modification des traités et aux conséquences de telles modifications pour l'organisation institutionnelle de chaque État membre.

Je souhaiterais aborder ici quatre pistes de réflexions. Le premier enjeu est celui de l'information. Il faudrait, par exemple, que les parlements nationaux bénéficient des documents échangés entre les institutions de l'Union européenne dans l'élaboration des normes, notamment au stade des trilogues. Sans les « tableaux à quatre colonnes », il est compliqué pour les parlements nationaux de comprendre ce qu'il se passe exactement à l'échelle européenne. De la même manière, les parlements nationaux devraient pouvoir bénéficier des conclusions provisoires rédigées par la Présidence du Conseil, ou de tous les éléments de contexte qui permettent de figurer les enjeux des dossiers qui sont en cours de discussion. Certes, il est vrai que ces documents peuvent déjà être obtenus en les demandant aux gouvernements nationaux ou, parfois, sur internet. Mais, l'on sait que les parlements nationaux rencontrent des difficultés à traiter l'information qui leur est transmise. On sait aussi que des enjeux de confidentialité préoccupent beaucoup la Commission européenne et le Conseil. Toutefois, ces documents sont absolument indispensables si l'on veut que les parlements nationaux puissent contrôler les travaux des institutions européennes. C'est aussi une garantie d'indépendance des parlements nationaux par rapport à leur gouvernement ainsi qu'aux institutions de l'Union. C'est enfin un enjeu d'égalité entre les chambres, car l'on sait que certaines sont plus ou moins capables de trouver ces documents. Quant à la question de la confidentialité, des garanties existent pour permettre à des entités délibératives de traiter des questions confidentielles.

Le deuxième élément de ma réflexion concerne le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif à proprement parler. Les parlements

nationaux sont actuellement dotés d'un système d'alerte et de dialogue. D'aucuns diront qu'il n'est pas très satisfaisant. Je crois qu'il est important, qu'une fois pour toutes, les institutions de l'Union admettent que les parlements nationaux, en raison de leur représentativité démocratique, ne peuvent pas être considérés comme des parties prenantes (*stakeholders*) comme les autres. Il faut leur attribuer un statut spécial. Par exemple, lorsque la Commission lance une consultation sur une réforme à venir, il n'y a aucune raison que les parlements nationaux soient traités au même titre que les groupes d'intérêts. Il en va de même lorsque la Commission européenne fait un travail d'évaluation des politiques publiques, comme dans le cadre du programme que l'on appelle « REFIT ».

Bien entendu, si l'on réfléchit au rôle des parlements nationaux dans le processus législatif, la question du carton vert se pose. Celui-ci a une dimension symbolique : il réaffirmerait le caractère démocratique du fonctionnement l'Union européenne. Cette carte verte présente aussi un enjeu plus stratégique : il s'agit de faire pression sur les institutions européennes pour les obliger à être davantage à l'écoute des parlements nationaux. Je ne pense pas que le carton vert ait vocation à être beaucoup utilisé, s'il venait à être mis en place. Ceci peut être mis en parallèle avec le droit d'initiative du Parlement européen, qui, s'il venait à être formalisé, ne donnerait probablement pas lieu à beaucoup d'initiatives. Simplement, il faut que cette possibilité existe pour modifier les rapports de force entre les institutions.

Ce débat intervient dans un moment propice pour deux raisons. Il existe tout d'abord des aspirations très fortes des citoyens européens à un fonctionnement plus démocratique de l'Union européenne, et ce, quelle que soit la qualité du fonctionnement et du travail du Parlement européen et de la Commission. La deuxième raison d'introduire ce carton vert réside dans le fait qu'il est possible de réviser les traités. Auparavant, personne n'envisageait une telle révision. Aujourd'hui, compte tenu de l'évolution de la configuration politique, notamment en Allemagne et dans un certain nombre d'États sur cette question, et de la situation en Ukraine, les questions institutionnelles risquent de prendre de l'ampleur.

La troisième piste de réflexion que j'aimerais avancer aujourd'hui est celle du dialogue entre les parlements nationaux et les institutions européennes. Je suis

en faveur d'un dialogue plus large qu'il n'existe actuellement. À l'échelle européenne, une évolution peut être constatée ces dernières années. Des organes, à l'instar du Comité des régions ou du Comité économique et social européen, sont mieux associés à l'élaboration des normes. La Banque centrale européenne, ou certaines agences européennes, sont désormais associées à l'adoption de la législation déléguée par la Commission. La Cour des comptes de l'UE est mieux associée à la politique budgétaire. Les parlements nationaux doivent aussi trouver leur place dans ce dispositif, avoir un dialogue plus riche et systématique avec la Commission, le Conseil et le Parlement européen mais aussi adopter une stratégie vis-à-vis des autres institutions européennes. Il me semble crucial que la COSAC ait un dialogue avec la Banque centrale européenne, la Cour des comptes européenne, la Banque européenne d'investissement etc. Il faut des échanges et des visites structurées, notamment avec la Banque centrale européenne. Les décisions de cette dernière entraînent des conséquences sur la politique fiscale et la politique budgétaire des États membres.

La dernière piste de réflexion que j'aimerais aborder concerne le contrôle. Je pense notamment au contrôle de l'exécutif européen, à savoir le Conseil et le Conseil européen. En la matière, il convient de raisonner en termes de réseau. À l'échelle de l'Union européenne, il existe un réseau de l'exécutif qui est très puissant, à la fois pour des raisons constitutionnelles, mais aussi logistiques. Ce réseau existe depuis 70 ans et est très efficace. En effet, le Conseil est composé d'un secrétariat général de 3 500 agents et le Conseil européen commence lui-aussi à s'étoffer en personnels. Les échanges de personnes entre les institutions européennes sont devenus routiniers. Il existe également un réseau des cours. La Cour de justice de l'Union européenne assure une fonction d'animation de réseau très importante. Le recours préjudiciel nourrit à cet égard un système de réseau.

Face à cela, les parlements nationaux et le Parlement européen restent relativement démunis. Certes, la COSAC existe. Cependant, les moyens de cet organe demeurent largement limités contrairement aux réseaux de l'exécutif. Un enjeu de structuration des réseaux des parlements est ici très important, notamment dans une perspective de mieux contrôler les travaux du Conseil européen et du Conseil. Nous pouvons concéder que ce travail de contrôle est en partie assuré par le Parlement européen. Cependant, il est insuffisant. De

surcroît, il n'existe pas de possibilité de défiance et de sanction. Les enjeux relatifs à l'Eurogroupe sont aussi importants. Ce dernier n'a pas vraiment d'existence institutionnelle, alors que le rôle de cet organe est crucial dans la détermination de la politique monétaire de l'Union européenne.

Quelles pourraient être les solutions à ces besoins de contrôle ? Certains évoquent la possibilité d'instaurer une troisième chambre, composée de parlementaires nationaux et européens qui seraient focalisés sur l'union économique et monétaire ou d'autres politiques. Je ne pense pas que cette chambre existera à moyen terme dans la mesure où certains États membres y sont particulièrement hostiles et qu'une révision des traités serait nécessaire à son instauration. Elle accroîtrait un peu plus la complexité institutionnelle de l'Union. Selon moi, il existe déjà quatre chambres : est-il nécessaire d'en créer une cinquième ? Je pense davantage qu'il faut faire évoluer la COSAC, la renforcer, la structurer, l'institutionnaliser. Des évolutions sont possibles à traité constant.

On pourrait notamment inviter le commissaire ou le ministre représentant la présidence tournante à des conférences interparlementaires thématiques qui doivent être plus régulières pour avoir un dialogue entre le réseau des Parlements, la Commission et le Conseil. Ma collègue Diane Fromage de Sciences Po recommande même d'utiliser le siège du Parlement européen à Strasbourg à cet effet. Elle est en faveur du repli du Parlement européen à Bruxelles, idée que je ne partage pas, et considère que les infrastructures du Parlement européen à Strasbourg pourraient servir à un réseau structuré et permanent des Parlements nationaux qui organiseraient des conférences thématiques pour tenir ce type de dialogue. Je pense également qu'il faut un secrétariat plus étoffé.

J'aimerais conclure cette intervention liminaire et réfléchir aux perspectives de la coopération interparlementaire. Je me suis penché sur cette question à la fin des années 90, et plus de vingt ans après, les conclusions que j'en avais tirées restent parfaitement valides. La première conclusion selon moi est qu'il ne faut pas sous-estimer les difficultés structurelles d'une coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Il est vrai que les parlements nationaux et le Parlement européen partagent des intérêts communs mais ils sont aussi dans une situation de concurrence objective dans la représentation

des citoyens. Je pense que c'est un élément à prendre en compte lorsque l'on réfléchit à la possibilité d'une coopération interparlementaire.

La deuxième conclusion à laquelle j'étais parvenu était que contrôler l'action de l'Union européenne n'est pas une activité gratifiante. Je ne veux pas ici caricaturer les engagements des uns et des autres mais il est vrai que travailler sur ces questions et épilucher les propositions législatives de la Commission européenne n'est pas une activité qui attire spontanément les parlementaires et c'est un vrai problème. C'est aussi normal : les parlementaires ne sont pas là pour effectuer le travail des administrateurs. Ainsi, ce sont les administrateurs qui doivent effectuer ce travail-là.

Les mécanismes de contrôle de l'Union européenne par les parlements nationaux, l'éventuelle création d'un carton vert, la possibilité de renforcer ce réseau des parlements nationaux pour mieux contrôler les institutions européennes... tout cela n'existera qu'à la condition qu'il y ait davantage de soutien administratif pour que chacune des chambres puisse effectuer ce travail. On sait que la situation aujourd'hui est très inégale d'un parlement à l'autre. Je pense qu'il faut ainsi mutualiser les moyens. Il n'y a aucune raison que des administrateurs fassent de multiples fois le même travail à travers l'Union européenne pour lire les mêmes propositions législatives ou les documents d'une même nature. Il conviendrait donc d'établir une administration commune chargée d'analyser, compiler et diffuser les informations pour permettre une institutionnalisation plus forte de la COSAC.

**Mme Cristina Fasone.** – Le rôle des parlements nationaux au niveau de l'Union européenne est particulièrement important. Je vais tâcher de vous présenter mon point de vue sur la question.

L'article 12 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît la contribution que les parlements nationaux peuvent apporter au bon fonctionnement de l'Union européenne. C'est très différent de ce qui existait avant le traité de Lisbonne. Cette clause n'a pas été assez exploitée ces dernières années. Les universitaires se sont en effet concentrés sur le droit de veto accordé aux parlements nationaux, notamment via le mécanisme d'alerte précoce.



D'autres pistes de réflexion pourraient pourtant être poursuivies, visant notamment l'inclusion directe des parlements nationaux dans l'élaboration de la législation européenne. Les Parlements nationaux peuvent apporter une contribution importante au processus législatif européen. Les points de vue variés qu'ils ont pourraient s'ajouter au point de vue du Parlement européen. Ainsi, l'initiative d'un dialogue politique, considéré comme une force, ne doit pas se concentrer sur le seul contrôle du principe de subsidiarité. Nous pouvons envisager un renforcement de cette contribution grâce à l'instauration d'un carton vert.

On sait que la coopération entre les différents parlements ne fonctionne pas toujours, mais je crois que la COSAC pourrait être le lieu naturel pour permettre la mise en place d'un carton vert. Elle est la seule conférence interparlementaire qui ait une base juridique dans les traités et qui adopte des contributions publiées au Journal officiel de l'Union européenne. Par ailleurs, c'est la seule conférence interparlementaire qui possède un secrétariat permanent qui permette la continuité des travaux. L'article 10 du Protocole n°1 du traité de Lisbonne, relatif à la COSAC, pourrait servir de base pour lui permettre de jouer un rôle dans le processus législatif de l'Union européenne. Il serait aussi intéressant que la COSAC ait une approche plus thématique pour éviter le chevauchement avec d'autres conférences et se concentre davantage sur des questions législatives.

Par ailleurs, il existe des limites au mécanisme d'alerte précoce. Tout d'abord, les parlements nationaux rencontrent des difficultés à parvenir à un accord entre eux. Des avis motivés s'expriment bien souvent mais sans permettre d'atteindre le seuil nécessaire pour déclencher le mécanisme. Par ailleurs, les parlements nationaux peinent à effectuer un examen juridique strict des actes de l'Union. Il est en effet difficile de comprendre ce que l'on entend par subsidiarité. Il conviendrait dès lors de s'assurer que les parlements nationaux puissent effectuer le contrôle de manière appropriée. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne peut, elle aussi, porter atteinte au principe de subsidiarité.

Dans ce cadre-là, le carton vert, qui se fonderait sur un dialogue politique, pourrait constituer un outil complémentaire mis à la disposition des parlements nationaux pour participer davantage aux travaux de l'Union européenne. Grâce



à lui, les parlements nationaux disposeraient d'un véritable levier d'action sur le processus législatif européen et pourraient renforcer leur coopération interparlementaire. En outre, il n'est pas utile d'amender les traités pour le mettre en place.

Quels peuvent être les avantages de cette initiative et de quelle façon pourrait-on l'ajuster sur la base des expériences passées ? En début d'année, la réunion des présidents de la COSAC pourrait identifier, sur la base du programme de travail de la Commission, les points pertinents pour lesquels elle pourrait effectuer un travail – en lien avec le Parlement européen – et le cas échéant, lancer un carton vert. Grâce à la digitalisation accélérée par la pandémie, nous pourrions certainement multiplier les réunions thématiques au cours de l'année. Je crois en effet qu'il est important que les parlements nationaux se concentrent sur des questions thématiques, plutôt que de lancer des discussions générales. En ce qui concerne l'activation de la procédure des cartons verts – procédure qui serait de nature à renforcer l'adhésion des institutions européennes et de l'opinion publique vis-à-vis de ce mécanisme –, on pourrait reprendre le seuil prévu pour d'autres procédures (à l'instar du mécanisme d'alerte précoce ou encore du seuil établi en matière de justice pénale).

Il serait aussi opportun de s'adresser par le biais du carton vert au Parlement européen et pas simplement à la Commission européenne. Le carton vert pourrait être *in fine* publié au Journal officiel de l'Union européenne.

Enfin, il serait intéressant d'établir des synergies entre l'initiative du carton vert et celle des citoyens européens. Ces derniers peuvent en effet participer à l'élaboration des actes de l'Union européenne au titre de l'article 11 du TFUE. Cependant, cette idée n'a pour le moment pas vraiment « porté ses fruits ». Il serait donc intéressant de se pencher sur des initiatives citoyennes potentielles qui auraient atteint le seuil d'un million de signatures, pour voir si la COSAC pourrait les reprendre et les porter institutionnellement. Ainsi, l'on unirait à travers le carton vert les parlements nationaux et leurs citoyens. Dans le même esprit, il serait également possible pour les parlementaires nationaux qui porteraient un carton vert de rendre visibles certaines problématiques et les diffuser auprès de la société civile. L'initiative du carton vert pourrait ainsi à son tour déclencher l'activation de l'article 11 du TFUE.



Pour conclure, le rôle constructif des parlements nationaux doit être renforcé et ne pas se limiter à un rôle de blocage. Le carton vert constitue en cela une idée intéressante. Il existe bien entendu des obstacles à sa mise en place puisqu'il faut que les parlements nationaux se mettent d'accord sur l'initiative à proposer. Cependant, cette idée vaut la peine d'être explorée.

**M. Jean-François Rapin (FR - Sénat), président.** – Vos interventions confortent la légitimité du groupe de travail que nous avons mis en place. Il est temps de « passer à la vitesse supérieure » en ce qui concerne la COSAC.

**Mme Danuta Jazlowiecka (PL - Sénat).** – Je tiens tout d'abord à vous remercier, Monsieur Rapin, pour l'organisation de cette réunion. Celle-ci témoigne de la volonté forte de la Présidence française de renforcer le rôle des parlements nationaux.

Tout d'abord, je suis tout à fait d'accord avec le constat dressé par Monsieur Olivier Costa : nous devons utiliser les instruments qui sont déjà à notre disposition. Vous avez évoqué la possibilité de mettre en place un carton vert. Or, nous disposons déjà de cartons jaune, orange et rouge, que nous n'utilisons pas assez. Nous disposons par ailleurs d'autres instruments, permettant notamment le dialogue avec les commissaires européens, que nous n'employons pas de manière efficace.

Selon moi, il convient d'impliquer davantage les parlements nationaux dans la préparation des législations européennes, aux côtés des parlementaires européens. L'on pourrait par exemple imaginer l'envoi d'amendements, lors de l'élaboration des règlements – ces derniers échappant au contrôle des parlementaires nationaux. Ces amendements seraient envoyés au même moment que ceux des parlementaires européens. Les parlementaires nationaux seraient ainsi reconnus comme des acteurs à part entière de l'élaboration des actes européens.

**M. Jean-François Rapin (FR - Sénat), président.** – Je vais laisser nos experts donner leur avis sur cette proposition.

**M. Olivier Costa.** – L'idée que les parlements nationaux puissent formuler des amendements sur un texte en cours de débat au Parlement européen est une idée qui n'est pas judicieuse à mon sens. Les parlementaires nationaux et européens ont des intérêts parfois divergents. J'imagine assez peu le

Parlement européen accepter une formalisation du droit d'amendement des parlementaires nationaux. Il faudrait en effet, pour introduire cette réforme, modifier les traités. D'une certaine manière, cette réforme introduirait une forme de régression dans le degré d'intégration européenne et nous n'en avons jamais constaté depuis 1951. Il suffit qu'un négociateur dans la salle soit en défaveur de cette proposition pour qu'elle soit écartée. Je ne pense pas que cette nouvelle compétence accordée aux parlements nationaux soit réaliste, sans parler du fond. Je ne conçois pas le fait que les parlements nationaux aient un droit formel d'amender les actes législatifs de l'Union européenne, en débat au Parlement européen.

Par ailleurs, rien n'empêche les parlements nationaux de transmettre une proposition d'amendement aux parlementaires européens nationaux. Ce n'est pas l'esprit des traités mais rien ne s'oppose en théorie à ce que les parlements nationaux agissent de la sorte.

Je souhaiterais revenir à ma proposition initiale – plus simple à mettre en œuvre –, et qui permettrait une meilleure prise en compte des parlements nationaux au stade de l'élaboration du texte par la Commission européenne. Les réflexions actuelles sur l'amélioration de la législation européenne conduisent la Commission européenne à consacrer davantage de temps à l'écriture de sa proposition législative. Elle consulte en effet toutes les parties prenantes au changement de législation à travers des conférences, des ateliers, etc. C'est à ce stade là que les parlements nationaux, à titre individuel mais aussi à titre collectif en tant que COSAC, doivent peser davantage dans les débats. Je vois mal la Commission européenne ne pas prendre en considération un avis qui émanerait de la COSAC. Cette possibilité ne nécessite qui plus est, aucune modification des traités.

**Mme Cristina Fasone.** – Je suis entièrement d'accord avec Monsieur Costa sur la question des amendements. Un pouvoir d'amendement conféré aux parlements nationaux individuellement, dans le cadre du processus législatif, pourrait rendre ce dernier beaucoup plus compliqué qu'il ne l'est actuellement. Bien sûr, on ne peut pas exclure le fait que les parlements nationaux puissent par des biais informels envoyer des avis aux parlementaires européens. Toutefois, il ne semble pas judicieux d'institutionnaliser un tel droit d'amendement.

Au cours du processus législatif, il peut exister pour les parlements nationaux des moyens de se coordonner, notamment par le biais de la COSAC, pour faire émerger des propositions qu'ils estiment importantes. Ils peuvent également envoyer leurs amendements à leurs exécutifs, qui pourront à leur tour en discuter au sein du Conseil.

En définitive, selon moi, le pouvoir d'amendement conféré individuellement aux chambres parlementaires pourrait s'avérer compliqué. D'autres moyens sont déjà offerts aux parlementaires nationaux pour exprimer les intérêts nationaux tout au long du processus législatif : il faut donc les exploiter.

**M. Zoltán Balczó (HU).** – J'aimerais revenir sur ce qu'a dit Madame Fasone concernant le rôle et les possibilités d'évolution de la COSAC. Je suis en effet avec intérêt la Conférence sur l'avenir de l'Europe. À cet égard, il serait selon moi opportun que notre groupe de travail soit représenté au sein de cette Conférence pour promouvoir les intérêts des parlements nationaux.

**Mme Danuta Jazłowiecka (PL - Sénat).** – J'ai moi-même été membre du Parlement polonais ainsi que du Parlement européen. Dans chacun de ces endroits, j'ai pu constater un manque de contact au quotidien entre ces deux organes. Je suis convaincue que ce manque a également été observé par d'autres parlementaires issus d'autres États membres que le mien.

Cependant, nous devons nous demander quel rôle les parlementaires nationaux doivent jouer au sein de la procédure législative de l'Union européenne. Si l'on veut leur conférer le rôle de partenaire, à même de contribuer à l'élaboration des normes européennes, je pense qu'il est nécessaire qu'ils puissent amender les propositions d'acte législatif. Il n'est pas indispensable d'étendre un tel pouvoir aux directives et aux décisions mais il est crucial qu'il soit institué pour les règlements. Ce pouvoir sera d'autant plus nécessaire à l'avenir que le nombre de règlements adoptés par les institutions européennes ne cesse de croître. Les parlements nationaux se trouvent dès lors impuissants face à cela.

**M. Jean-Louis Bourlanges (FR - Assemblée nationale).** – Je voulais dire l'extrême intérêt que j'ai pris à entendre les deux contributions des chercheurs invités à cette réunion.

Au sujet de la contribution des parlementaires à l'élaboration de la règle de droit à partir de leur État, deux éléments me semblent essentiels. D'une part, un parlement national est d'abord tourné vers la relation avec son gouvernement. Ce dernier est un législateur de première importance dans le cadre du Conseil des ministres de l'Union européenne. D'autre part, les transpositions de directive sont effectuées tardivement. Ainsi, il n'existe qu'une très faible marge de manœuvre dans leur transposition. En réalité, il faut agir beaucoup plus en amont et ne pas attendre leur transposition pour faire valoir l'avis du Parlement sur le sujet qu'elle traite. Il faut intervenir dès les négociations du texte. Chaque Parlement national devrait donc réfléchir à la manière d'être associé dans le processus de négociation. Il faudrait par exemple que, dans une assemblée, l'on désigne au moment de l'émission de la proposition par la Commission européenne, un rapporteur qui aurait pour mission de suivre et d'accompagner le ministre, non pas pour se substituer à lui, mais entrer en résonance avec lui et lui indiquer la sensibilité du parlement de son État. Le travail effectué par ce « *shadow rapporteur* », pour reprendre la terminologie bruxelloise, serait très précieux pour les commissions parlementaires des affaires européennes – à mon sens bien plus qu'un droit d'amendement européen pour lequel j'éprouve un certain scepticisme.

**Mme Francesca Galizia (IT – Chambre des députés).** – Les propos de Monsieur Costa m'ont particulièrement intéressée. J'aurais cependant une interrogation : dans quelle mesure pourrait-on combler les différences de niveau d'informations entre les parlements nationaux lorsque des négociations sont en cours ?

**M. Olivier Costa.** – Monsieur Bourlanges a très justement rappelé l'importance de la dimension nationale du contrôle parlementaire. Depuis une trentaine d'années, les manuels scolaires évoquent la place des parlements nationaux dans l'équilibre institutionnel européen et rappellent les spécificités du Danemark et, jadis, du Royaume-Uni. De ce point de vue-là, la situation a peu évolué. Seuls quelques parlements nationaux ont la capacité de contraindre leur gouvernement national à prendre en considération leur avis dans le cadre des négociations à l'échelle européenne. Il faut aujourd'hui considérer le Conseil de l'Union européenne comme une sorte de chambre haute qui doit être à l'écoute du gouvernement mais aussi des parlements nationaux. Pour revenir sur la proposition d'un droit d'amendement des parlements nationaux

dans la procédure législative européenne, cette dernière ne peut se concrétiser qu'à la condition que ce droit s'effectue au travers des gouvernements nationaux.

Je souhaiterais également aborder de nouveau la problématique cruciale de l'information des parlements nationaux sur l'état des négociations à Bruxelles. J'ai insisté dans mon propos liminaire sur l'importance pour les parlements nationaux d'entretenir des contacts informels avec les institutions européennes. L'idée avancée par Jean-Louis Bourlanges d'introduire un *shadow rapporteur* est elle-aussi excellente. Il ne faut cependant pas sous-estimer l'ingratitude qu'un tel travail implique. Je vois assez mal comment les parlements nationaux pourraient – à moyens constants – avoir la capacité de nommer chaque année une centaine de rapporteurs fictifs pour suivre l'état d'avancement des textes européens. En la matière, le secrétariat de la COSAC pourrait avoir un rôle à jouer pour encourager les parlements nationaux à faire cela et préparer le travail des rapporteurs fictifs.

Pour répondre à la question posée par la délégation italienne, les parlementaires européens, avant le traité Maastricht, informaient les parlementaires nationaux de l'avancement des discussions à Bruxelles. En l'état actuel des choses, je ne suis pas très favorable à l'établissement d'un tel canal d'informations. Le risque d'arbitraire est trop grand. Les parlements nationaux doivent affirmer plus fortement leur droit d'être informés sur l'évolution des travaux à Bruxelles, pas simplement sur l'évolution des propositions législatives déjà abouties et sur lesquelles on ne peut plus agir. Ils doivent se saisir de l'ensemble des documents afférents aux textes en cours d'élaboration et exiger de la Commission européenne une transmission de documents soigneusement sélectionnés.

**M. Othmar Karas (UE).** – En tant que vice-président du Parlement européen en charge de la coopération avec les parlements nationaux, je profite de cette réunion pour vous assurer de notre souhait de coopérer avec vous.

Concernant les présentations qui ont été faites aujourd'hui, j'aimerais vous faire part de deux réflexions.

D'une part, il serait selon moi opportun d'agir au niveau de la relation qu'entretiennent les parlements nationaux avec leur gouvernement respectif, à



propos du travail effectué par ces derniers au Conseil. Les gouvernements devraient notamment régulièrement procurer un rapport aux parlements nationaux pour tenir ces derniers informés de l'évolution des travaux législatifs européens. Les procédures varient en la matière d'un État membre à un autre et devraient donc être harmonisées.

D'autre part, des règles différentes régissent les parlements nationaux de chaque État membre, en ce qui concerne le dialogue entretenu avec les parlementaires européens. Dans certains cas, ces parlementaires européens peuvent s'exprimer au sein du parlement national. Dans d'autres cas, ce dialogue se noue au sein de la commission des affaires européennes. Enfin, bien souvent, les commissaires européens peuvent être invités dans chacune des commissions parlementaires existantes. Je crois que nous devrions voir quel est le modèle qui fonctionne le mieux et le diffuser à tous les parlements nationaux. À l'étape législative, il serait logique d'impliquer les parlementaires européens dans les travaux des commissions parlementaires nationales. La présence physique ne serait pas obligatoire : au Bundestag, en Allemagne, il existe un échange permanent entre les parlementaires européens allemands et la commission des affaires européennes par le biais de visioconférences.

Beaucoup ont évoqué la nécessité de mieux diffuser l'information sur l'état des travaux législatifs européens. Je pense qu'une marge de manœuvre est déjà envisageable en la matière, sans qu'il soit nécessaire de réviser les traités. La possibilité d'introduire un carton vert pour les parlements nationaux a été évoquée de multiples fois. Elle ne constitue pas la seule option. Ce que je viens de vous présenter pourrait déjà aider les parlementaires nationaux à entretenir des échanges plus approfondis avec les parlementaires européens. J'ose espérer qu'aucun parlementaire européen ne soit réticent à écouter les membres de son propre parlement national, ni à présenter des amendements proposés par ces derniers.

**M. Olivier Costa.** – L'impact du covid sur le mode d'organisation des parlements doit être pris en compte à des fins de réflexion stratégique et politique. La coopération parlementaire en Europe, depuis qu'elle se déploie, a toujours souffert de contraintes logistiques. La plateforme que nous utilisons aujourd'hui n'existait pas il y a deux ans. Seul le Parlement européen organisait des conférences en ligne. Un changement de paradigme radical a eu lieu et ce



dernier risque de faciliter considérablement les échanges entre les parlementaires nationaux et européens pour réfléchir et échanger ensemble. Il faut continuer d'utiliser ces outils – abordables et accessibles - à moyen et à long terme.

**M. Jean-François Rapin (FR - Sénat), président.** – Dans la commission que j'ai l'honneur de présider, nous avons en effet désormais davantage d'échanges avec les parlementaires européens par le biais des visioconférences.

**Mme Cristina Fasone.** – J'aimerais soumettre deux réflexions.

D'une part, l'ensemble des États membres de l'Union européenne bénéficient d'une relation de confiance entre leur parlement et l'exécutif en place. Toutefois, certaines questions ont des répercussions transnationales : il serait donc peut être préférable de s'y attaquer collectivement, au travers de la COSAC notamment. En outre, il faudrait selon moi permettre aux parlements nationaux de suivre plus étroitement certains dossiers, par le biais notamment de leur représentation permanente à Bruxelles ou par la transmission de certains documents stratégiques. Je précise par ailleurs, qu'en la matière, il convient de ne pas trop attendre de la Commission européenne, dont la capacité de filtrage est limitée. Il faut donc davantage développer la coopération interparlementaire.

D'autre part, des efforts doivent être déployés pour améliorer les relations entre parlementaires nationaux et européens. Des procédures existent : il faut les utiliser. D'autres procédures, à l'instar du dialogue économique ou du dialogue bancaire, doivent être développées. Des représentants nationaux sont au Parlement européen. On pourrait donc inciter les parlementaires nationaux à participer aux réunions organisées par ces représentants nationaux au Parlement européen. Par ailleurs, si l'on s'intéresse au règlement intérieur des parlements nationaux, peu de parlements prévoient la participation des parlementaires européens aux travaux menés en leur sein. Grâce aux nouveaux outils de communication numérique, il est désormais très aisé d'interagir avec les parlementaires européens. Ne l'oublions pas !

**M. Jean-François Rapin (FR - Sénat), président.** – Je remercie nos deux universitaires pour la qualité de leurs interventions.

**M. Jean-Louis Bourlanges (FR - Assemblée nationale).** – Cette réunion était très stimulante et les réflexions qu'elle suscite seront à coup sûr enrichies par l'imagination créatrice de nos experts. Si nous ne suivons pas ces recommandations, nous ne pourrions nous en prendre qu'à nous-mêmes !

Je précise par ailleurs, concernant mon idée de « *shadow rapporteur* », qu'il ne s'agirait pas de désigner systématiquement un rapporteur parlementaire pour chacun des textes proposés par la Commission européenne. Mon idée était plutôt d'investir un parlementaire national dès lors que le texte discuté au niveau européen présentait une importance particulière.

Enfin, je crois qu'il faut retenir que les parlements nationaux ne seront puissants que s'ils souhaitent l'être. Il faut se garder de deux vices : la paresse et la complexité inutile. Il ne faut pas créer « d'usine à gaz incompréhensible ». Nous avons à notre disposition deux outils : la COSAC et les procédures existantes. Nous devons éviter de bâtir pour masquer notre frustration des constructions trop compliquées. Allons à l'essentiel ! N'oublions pas que le premier interlocuteur des parlements nationaux est leur gouvernement. Comme dirait Trotski : « Plein feu sur le quartier général ! », autrement dit plein feu pour chaque parlement sur son négociateur à Bruxelles. C'est là que le travail commence et qu'il faut agir.



**Compte rendu de la réunion du 9 mars 2022 :  
présentation du fonctionnement de la grande  
commission du Parlement finlandais par  
M. Kimmo Kiljunen, député à l'Eduskunta**

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Mes chers collègues, nous commencerons nos travaux d'aujourd'hui par une présentation par notre collègue finlandais Kimmo Kiljunen du rôle de son Parlement au niveau européen et notamment du fonctionnement de la « Grande commission ».

Ensuite, je souhaiterais que nous ayons un échange à propos des propositions déjà abordées devant notre groupe de travail, sur la base des auditions et des contributions reçues. Je vous ai d'ailleurs pour ma part fait parvenir une contribution qui traite notamment du carton vert et de la mise en place de questions écrites. Pour faciliter nos discussions, je vous ai également adressé un relevé des réflexions des uns et des autres, qui ne constitue pas un projet de conclusion, mais un simple support pour nos échanges.

J'ajoute que se tiendra demain une réunion des représentants des parlements nationaux à l'Assemblée plénière de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, où nous parlerons du sujet qui nous occupe aujourd'hui. Je pourrais porter la voix de notre groupe.

**M. Kimmo Kiljunen (FI).** – Je tenais tout d'abord à vous remercier Monsieur Rapin pour les échanges que nous avons eus lors de ma venue à Paris la semaine passée pour la réunion de la Cosac.

La raison pour laquelle j'ai souhaité participer à ce groupe de travail sur le rôle des parlements nationaux est liée à mes travaux précédents : j'ai eu la chance de participer aux réflexions sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe entre 2003 et 2004, qui ont finalement abouti au Traité de Lisbonne. Lors des travaux préparatoires, nous avons parlé en détail du rôle des parlements nationaux et de la manière dont ces derniers pourraient être davantage impliqués dans les affaires de l'Union européenne. Lorsqu'un État rejoint l'Union européenne, le rôle de son parlement national est automatiquement affaibli : bon nombre de questions législatives autrefois

traitées au niveau national sont transférées au niveau européen. Par ailleurs, l'approfondissement de l'intégration européenne a conféré un rôle de plus en plus central aux fonctionnaires dans le processus législatif.

Un « miracle » se produit dans l'avion entre Helsinki et Bruxelles : les ministres qui représentent l'exécutif finlandais se transforment soudainement en législateur, sans en avoir le mandat du peuple. Pour éviter cela, en Finlande, nous avons décidé qu'un ministre finlandais ne pouvait pas prendre l'avion sans passer devant la « Grande commission » du Parlement, pour qu'elle lui donne mandat. C'est ainsi que nous évitons le déficit démocratique.

Dans la plupart des autres États membres, les parlements nationaux ne sont pas directement impliqués dans le processus législatif de l'Union européenne et se contentent d'être informés des négociations en cours. En Finlande, nous avons à cœur d'impliquer le Parlement dans les affaires de l'Union européenne. Ainsi, quand la Commission européenne présente une proposition législative, le Gouvernement est dans l'obligation de soumettre la proposition au Parlement finlandais. Immédiatement, le Parlement est impliqué dans le processus législatif et dispose d'outils lui permettant d'assurer pleinement cette tâche. Toutes les questions législatives de l'Union européenne sont en effet couvertes par le Parlement finlandais et la Grande commission se réunit deux fois par semaine pour traiter ces questions. Systématiquement, les parlementaires finlandais sont informés de l'ensemble des décisions prises au sein du Conseil de l'Union européenne ou au sein du Conseil européen.

Par ailleurs, la Grande commission n'est pas la seule à examiner les textes européens. L'ensemble du Parlement est impliqué. Lorsqu'une initiative législative est transmise à la Grande commission, elle est également soumise à la commission compétente. Deux commissions peuvent même être saisies lorsque le sujet est transversal. À la fin du processus, les avis formulés par la commission au fond sont examinés par la Grande commission qui formule à son tour la position définitive du Parlement finlandais, transmise au Gouvernement.

Toutes les décisions prises par le Parlement finlandais concernant l'Union européenne sont publiques. C'est un système transparent. La légitimité des décisions de l'Union est ainsi garantie car l'ensemble des textes européens sont examinés par les parlementaires nationaux, représentants directs du

peuple. Il est aussi important de constater que les positions minoritaires sont reconnues dans ce processus. Certes, la Grande commission tente de retenir une position unique pour l'ensemble du Parlement finlandais, mais, parfois, il peut aussi y avoir des positions différentes.

Très souvent, les ministres regrettent la charge que représentent ces passages réguliers devant le Parlement finlandais. Toutefois, cette rigueur permet également une meilleure connaissance des dossiers par les ministres, qui leur permet *in fine* d'être parfaitement préparés aux débats ayant lieu au Conseil.

J'ajouterais également qu'il s'agit d'un système relativement flexible. Dans certains pays, lorsque les gouvernements reçoivent un mandat de leur parlement, ils sont dans l'obligation de le suivre scrupuleusement. En Finlande, les choses sont différentes. Le Parlement finlandais adopte une décision politiquement contraignante, mais qui n'est cependant pas juridiquement contraignante. Les ministres doivent théoriquement suivre la décision portée par le Parlement finlandais. Néanmoins, s'ils décident de ne pas la suivre au Conseil, ils doivent repasser devant le Parlement finlandais et expliquer leur changement de position.

En définitive, j'aimerais insister sur le fait que les membres de la Grande commission finlandaise ont le sentiment d'être pleinement impliqués dans le processus législatif de l'Union européenne. J'espère que notre organisation pourra inspirer d'autres États membres.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Votre gouvernement vous communique-t-il les informations relatives aux trilogues ? D'autre part, êtes-vous tenus au courant en temps réel des discussions au Conseil ?

**M. Kimmo Kiljunen (FI).** – Nous sommes en effet informés de ces négociations. Après chaque séance du Conseil, les ministres doivent repasser devant le Parlement finlandais pour informer les parlementaires de ce qu'il s'est passé. Pour parler franchement, les débats ne sont pas très animés, mais ils peuvent exister. Si la question traitée est particulièrement sensible, le Parlement peut demander au Gouvernement d'expliquer les raisons pour lesquelles les négociations se sont déroulées de la sorte. Parfois, le Gouvernement informe les parlementaires des positions de chaque État et des « bruits de couloirs » concernant l'avancée de certaines négociations.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Merci Kimmo pour votre présentation, qui était extrêmement intéressante et éclairante. J'ai constaté, au cours de la réunion de la Cosac de vendredi dernier, que la Finlande était plutôt défavorable à l'introduction d'un carton vert. Cette position est-elle liée au fait que le Parlement finlandais dispose déjà de nombreux outils lui permettant de peser au sein du processus législatif européen ?

**M. Kimmo Kiljunen (FI).** – Pour être honnête, je n'ai pas suffisamment étudié cette question pour adopter un avis définitif.

Par rapport à ma propre expérience liée aux travaux de l'élaboration d'une Constitution pour l'Europe, je peux vous dire qu'à l'époque nous avons analysé en détail les différentes possibilités d'impliquer les parlements nationaux. Si vous le souhaitez, je peux vous transmettre une copie de ce projet de traité. Un chapitre entier était consacré au rôle des parlements nationaux.

**M. Ruairí Ó Murchú (IE – Assemblée).** – Au sein du Parlement irlandais, nous entendons notre gouvernement à la fois en amont mais aussi en aval des réunions du Conseil. Je pense qu'il serait bon d'essayer de peser dès la phase de consultation, sans attendre que la Commission européenne ait publié son initiative.

**Mme Eliane Tillieux (BE – Chambre des représentants).** – Je voudrais revenir sur l'initiative novatrice de carton vert proposée par le Sénat français.

En 2015, un groupe de travail de la Cosac s'était déjà penché sur cette idée. Néanmoins, il faut bien avouer que ses conclusions sont restées lettre morte. En 2016, Danielle Auroi, alors présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale française, avait pris l'initiative de formuler une proposition législative à la Commission, relative à la responsabilité sociétale des entreprises. Sept autres parlements avaient affiché leur soutien à ce projet de « carton vert ». Notre groupe de travail pourrait redonner vie à ce carton vert. Il est important que les parlementaires nationaux puissent exprimer leurs opinions de manière positive, contrairement aux cartons jaunes ou oranges. Un meilleur avenir pour l'Europe pourrait ainsi être dessiné. Si une citoyenne ou un citoyen de l'Union européenne peut demander à la Commission européenne de prendre une initiative, un pouvoir analogue devrait être conféré aux parlements nationaux. Il n'est pas rare, au niveau du



Parlement belge, que nous envoyions des résolutions. Néanmoins, les suites conférées à ces initiatives nationales sont assez peu claires.

Ainsi, l'initiative d'un carton vert, que nous pourrions officialiser, va dans le sens d'un renforcement des droits des parlementaires et de leur participation dans le processus législatif européen. On évoque souvent la participation citoyenne mais, au niveau européen, la participation des parlements nationaux légitimement représentants des citoyens, devrait aussi être renforcée. À cet égard, je souhaiterais signaler l'initiative que nous avons prise hier avec la présidente du Sénat de Belgique de relancer l'initiative relative à la Convention d'Istanbul qui promeut la lutte contre les violences faites aux femmes. De nombreux parlements nationaux l'ont ratifiée : pourquoi l'Union européenne ne le ferait-elle pas ? Ce carton vert pourrait inviter les institutions européennes à se positionner sur cette question.

J'aurais une question pour notre collègue finlandais. Au sein du Parlement belge, nous organisons régulièrement des auditions de notre Premier ministre à chaque réunion du Conseil européen. Ainsi, je voulais savoir si, au niveau finlandais, vous aviez une procédure de vote pour adopter le mandat pour le Conseil européen.

**M. Kimmo Kiljunen (FI).** – Nous avons en effet un système de vote permettant de déterminer le mandat que nous accordons au gouvernement. Les partis de la coalition gouvernementale, présents au sein de la Grande commission, doivent se mettre d'accord sur une position commune. À défaut, il est possible d'inclure l'opposition dans les discussions pour tenter d'établir une position commune.

En ce qui concerne le carton vert, le gouvernement n'a pas pris position sur ce sujet. Il est bien évidemment important que les parlements nationaux puissent exercer une influence sur les propositions faite par la Commission. Nous avons notre propre initiative au sein de notre Parlement mais si la Cosac pouvait avoir l'opportunité de le faire, je serais personnellement favorable à une telle initiative commune.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Éliane, que pensez-vous de l'octroi aux parlements nationaux de la possibilité de poser des questions

écrites à la Commission européenne, par le biais des présidents des commissions des affaires européennes de chaque parlement ou de la Cosac ?

**Mme Eliane Tillieux (BE – Chambre des représentants).** – Je suis totalement favorable à toute procédure qui renforce le dialogue entre les institutions européennes et les parlements nationaux. Il serait intéressant de formaliser cette idée afin qu'une réponse rapide soit apportée aux interrogations des parlements.

**M. Zoltán Balczó (HU).** – Je suis tout à fait d'accord avec la proposition qui vise à donner la possibilité aux présidents des commissions des affaires européennes de chaque parlement national d'envoyer des questions à la Commission européenne, dans les mêmes conditions que celles accordées aux parlementaires européens. En revanche, je pense qu'il n'est pas aussi facile d'organiser une participation directe des parlementaires nationaux dans le processus législatif européen, avec la possibilité de déposer des amendements. Je ne vois pas comment cela pourrait être possible. Le processus décisionnel européen est très complexe ; si l'on ajoute les parlements nationaux, je crains que cela rallonge les choses.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Je vous propose de revenir sur chacune des propositions qui ont déjà été évoquées par le groupe de travail pour en discuter ensemble. L'introduction d'un carton vert semble susciter une large adhésion de la plupart des parlements nationaux. Peut-être, serait-il intéressant de développer un seuil de déclenchement raisonnable : un seuil de 25% des parlements nationaux ou bien un seuil des parlements nationaux représentant 25% de la population de l'Union, pourrait être envisagé. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Francesca Galizia (IT – Chambre des députés).** – Je voudrais vous remercier pour la création de ce groupe de travail qui fait surgir des propositions très intéressantes.

Tout d'abord, j'aimerais rappeler que je suis favorable au renforcement du rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen, ainsi que de leur niveau d'informations. À cet égard, je suis favorable à la mise en place d'un droit de questionnement écrit. Ensuite, il me paraît opportun de saisir l'opportunité de la prochaine Conférence des présidents des Parlements de

l'Union pour faire entendre la voix de notre groupe de travail. Enfin, je tenais à remercier notre collègue finlandais pour son exposé très intéressant concernant le fonctionnement de sa chambre parlementaire.

**M. Jose Maria Sanchez (ES – Chambre des députés).** – Je suis favorable à l'ensemble des initiatives proposées dans la contribution du Sénat français. Je voudrais par ailleurs évoquer avec vous un autre sujet qui concerne les excès de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Cette question concerne les parlements nationaux car il serait selon moi intéressant d'entamer une réflexion sur le rôle qu'ils pourraient jouer dans le règlement d'un conflit entre un État membre et la CJUE. De plus en plus de décisions rendues par des juridictions nationales – notamment par le Conseil constitutionnel français ou par le Conseil d'État – portent sur la primauté du droit européen. Jusqu'à présent, ce débat était centré sur la problématique du « dialogue des juges ». Celui-ci n'a pas de conséquence normative et ne consiste qu'en un échange intellectuel. Toutes ces approches purement intellectuelles se sont avérées peu utiles. Il serait donc intéressant de trouver un mécanisme pour régler les conflits entre les arrêts rendus par la CJUE et les dispositions constitutionnelles de chaque État membre. Tel pourrait être le rôle des parlements nationaux. Bien sûr, une réforme des traités serait nécessaire. Je pense qu'en l'état actuel de l'intégration européenne, une réflexion doit être menée.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Il me semble que cette proposition sort quelque peu de notre champ de réflexion. Néanmoins, peut-être qu'une évolution du contrôle du principe de subsidiarité pourrait déjà constituer une avancée en la matière. Par ailleurs, j'ai proposé avec mon homologue de l'Assemblée nationale un déplacement des présidents de la Cosac à Luxembourg pour avoir un échange avec la Cour de justice de l'Union européenne sur ces questions.

Enfin, au Sénat français, une mission d'information a été lancée, en vue d'étudier cette articulation entre décisions judiciaires et droit national. Quand les travaux de cette mission seront publiés, je vous en ferai part.

**M. Kristian Vigenin (BG).** – J'aimerais dire quelques mots sur les propositions qui nous ont été soumises sur la base des précédents débats, particulièrement



concernant la procédure. Tout d'abord, toutes les idées proposées méritent notre attention. Nous allons nous pencher dessus avec grand soin. Néanmoins, leur concrétisation devrait tenir compte de plusieurs éléments.

Tout d'abord, il ne me paraît pas opportun de concevoir le rôle des parlements nationaux comme un moyen de saper ou de dupliquer celui du Parlement européen. Il faut être très prudent dans la répartition des responsabilités et dans le contrôle exercé par les commissions des affaires européennes.

Ensuite, il faut étudier précisément et avec soin l'articulation entre les dispositions constitutionnelles de chaque État et les idées évoquées. Certaines ne seront peut-être pas applicables.

En outre, il est important de tenir compte des capacités des parlements nationaux. Il faut veiller à ne pas demander des modifications des prérogatives des commissions des affaires européennes ou de la Cosac que nous ne serions pas capables de mettre en œuvre. Dans une certaine mesure, c'est ce qui s'est produit avec le carton jaune ou le carton rouge.

Par ailleurs, concernant les conclusions finales des travaux du groupe de travail, je souhaiterais que nous puissions coordonner nos propositions avec celles du Parlement européen voire du Comité européen des régions, pour trouver une position conjointe. Avant que nous lancions ces travaux, ces institutions avaient déjà transmis leur propre vision sur la manière d'améliorer leur rôle.

Enfin, nous allons vous adresser une contribution écrite en réaction aux idées déjà discutées devant le groupe. Notre intention est de classer l'ensemble de ces propositions : celles que nous pourrions défendre, celles dont nous pourrions débattre et celles qui ne sont en l'état pas applicables selon nous.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Nous attendons cher collègue votre contribution écrite avec impatience. Le document final sera bien sûr respectueux des avis des uns et des autres. Je souhaiterais pour ma part revenir sur trois éléments.

La question du carton vert doit être approfondie ; les échanges à la Cosac montrent que les parlements nationaux y sont en grande majorité favorables. Seuls deux parlements sont réticents à cette idée.



Ensuite, il convient de réfléchir davantage au contrôle du respect du principe de subsidiarité mis en place depuis le Traité de Lisbonne et notamment de faciliter sa mise en œuvre.

Enfin, la troisième proposition évoquée est celle de la mise en place d'un droit de questionnement écrit. En tant que parlementaires nationaux, il est légitime que nous ayons un accès direct aux institutions européennes pour obtenir des réponses.

**M. David Smoljak (CK – Sénat).** – Selon moi, l'introduction du carton vert ne constituera qu'une étape symbolique dans la mesure où les parlements nationaux peuvent déjà envoyer des lettres conjointes à la Commission européenne. La Commission répond toujours à ces initiatives, qui pourtant ne l'influent guère dans ses prises de position, à l'instar des réponses apportées aux citoyens européens. En définitive, je ne suis pas certain que l'officialisation des cartons verts dans les traités pousse la Commission européenne à davantage écouter les parlements nationaux.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Certes, les parlements nationaux peuvent déjà solliciter conjointement la Commission européenne. Néanmoins, l'introduction d'un carton vert permettrait de donner plus de force à cette initiative, qui pourrait être alors mieux entendue. Qu'en pensez-vous ?

**M. David Smoljak (CK - Sénat).** – Peut-être, en effet. Vous avez probablement raison mais je ne suis pas certain qu'il soit nécessaire de formaliser ce processus.

**M. Ruairí Ó Murchú (IE – Assemblée).** – Les différentes propositions du document nous permettraient d'avoir davantage d'interactions avec les institutions européennes. Bien sûr, la question des seuils de déclenchement de ces initiatives sera importante.

Hormis ces propositions, je pense qu'il est nécessaire que nous nous questionnions sur l'amélioration du contrôle des parlements nationaux sur les questions européennes. En l'état actuel des choses, ce contrôle n'est pas suffisant. Nous devrions réfléchir à une responsabilisation des institutions européennes devant les parlements nationaux.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Je n’ai pas encore évoqué la question de la coopération interparlementaire. Pourtant, plusieurs voix ont émis l’idée d’une potentielle troisième chambre composée de parlementaires nationaux, articulée avec la Cosac. Avez-vous des avis sur ce sujet ?

Cette idée n’a pas été portée par le Sénat français, mais elle revient régulièrement dans le débat. Le principe serait de créer une forme de « Sénat européen », dont les membres seraient désignés au sein des parlements nationaux. La base de cette chambre pourrait être la Cosac. Je n’ai pas d’informations plus précises mais cette idée pourrait faire partie des propositions de la Conférence sur l’avenir de l’Europe.

**M. Ruairí Ó Murchú (IE – Assemblée).** – Je pense que cela serait difficile de mettre en place une telle chambre d’un point de vue politique. Il faudrait créer une structure flexible sans pour autant avoir à créer une nouvelle institution.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Mes chers collègues, je vous remercie pour votre attention et me réjouis de vous retrouver pour deux auditions, le 30 mars prochain.

**Compte rendu de la réunion du 30 mars 2022 :  
audition de Mme Diane Fromage, chercheuse  
individuelle Marie Sklodowska-Curie à Sciences-Po, et  
M. Nicola Lupo, professeur de droit public à la  
LUISS Guido Carli**

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Mes chers collègues, notre réunion d’aujourd’hui sera consacrée à l’audition de deux universitaires spécialistes du rôle des Parlements nationaux dans l’Union européenne : Madame Diane Fromage, chercheuse individuelle Marie Sklodowska-Curie à Sciences-Po ; et M. Nicola Lupo, professeur de droit public à la LUISS Guido Carli et ancien fonctionnaire de la Chambre des députés italienne.

Je précise que nous avons eu le plaisir de vous entendre il y a quelques mois déjà, au cours d’un colloque organisé au Sénat avec une quinzaine d’universitaires, sur ce même thème du rôle des parlements nationaux dans l’Union européenne. Ce colloque fut particulièrement riche et j’invite tous les membres du groupe de travail à aller voir la vidéo, en français ou en anglais, sur le site du Sénat.

Je vous propose que vous fassiez chacun votre tour une intervention d’une dizaine de minutes, à la suite de quoi nous pourrions avoir une session de questions / réponses.

**Mme Diane Fromage.** – Je vous remercie de me laisser l’opportunité de m’exprimer ce matin sur le rôle des parlements nationaux dans l’Union européenne. J’aborderai plus particulièrement la question du contrôle du respect du principe de subsidiarité ainsi que celle du carton vert. Dans un premier temps, je souhaiterais revenir sur les échanges lors de la dernière audition de Madame Cristina Fasone et Monsieur Olivier Costa.

Tout d’abord, je suis d’accord avec l’idée avancée par Olivier Costa selon laquelle l’information délivrée aux parlements nationaux concernant les trilogues et les questions économiques est insuffisante. Les parlements nationaux sont encore assimilés dans l’architecture institutionnelle européenne

à des parties prenantes « comme les autres », alors qu'ils devraient bénéficier d'une place de choix dans la communication de l'information.

Par ailleurs, la position des parlements nationaux dans l'équilibre institutionnel européen est caractérisée par son ambivalence. D'un côté, nous avons « ouvert la boîte de Pandore » en conférant des droits aux parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne, mais d'un autre côté, ces droits demeurent insuffisants.

En outre, le manque de contrôle collectif des parlements nationaux sur l'action du Conseil européen est problématique. Cette difficulté est exacerbée dans le cadre du contrôle de réunions informelles, à l'instar de celles organisées par l'Eurogroupe dans son format inclusif, comprenant les membres de la zone euro et les pays de l'Union européenne qui n'en font pas partie.

Je souhaiterais d'ailleurs m'attarder un instant sur cet organe qu'est l'Eurogroupe. Le Brexit a renforcé l'influence de ce dernier, mais la crise de la covid-19 a multiplié les critiques émises à son égard. Face aux effets économiques dévastateurs de la crise sanitaire, les Européens ont donné mandat à l'Eurogroupe pour trouver des solutions rapides au ralentissement de la croissance provoqué par la pandémie. Ce transfert de pouvoirs conduit à s'interroger sur l'avenir de cette entité. L'Eurogroupe est-il amené à perdurer ou au contraire est-il amené à disparaître ? Certes, « l'euroïsation » des Etats d'Europe orientale pourrait conduire au rapprochement de l'Union européenne à 27 et de la zone euro. Cependant, si les différences économiques entre les Etats membres de l'Union européenne subsistent, l'Eurogroupe, sur lequel les parlements nationaux ont moins de pouvoirs, continuera d'œuvrer.

Il me semble également important de souligner que l'expression d'un intérêt national global, agrégeant les intérêts des collectivités locales, est préférable au dialogue direct entre ces dernières et les institutions européennes. Ce dialogue direct ne serait pas gérable pour les institutions européennes.

Je souhaiterais aussi dire quelques mots à propos du système d'alerte précoce et sur l'idée d'introduire un carton vert. Le système d'alerte précoce a ses défauts, mais je ne suis pas convaincue par l'idée de réduire le seuil applicable pour son déclenchement. L'idée de prolonger les délais en vigueur ne me semble pas non plus opportune. La seule façon pour que le système d'alerte précoce demeure utile et applicable, serait de permettre aux parlements

nationaux de se mobiliser au préalable, c'est-à-dire avant que la proposition législative ne soit « sur la table ». De façon plus générale, la portée du système d'alerte précoce est trop limitée pour être « attirante » et pour permettre un juste contrôle du respect du principe de subsidiarité. Il faudrait donc créer une seule plateforme permettant une interaction entre les institutions nationales, voire régionales, et les institutions européennes. Cette plateforme constituerait une « plaque tournante de la subsidiarité » et remplacerait les actuels outils que sont IPEX ou les sites internet des institutions européennes. Actuellement, dans le cadre du dialogue politique, une opinion est souvent envoyée à la Commission sans qu'aucun dialogue ne se noue avec elle ; il faut corriger cela.

S'agissant plus particulièrement de l'idée d'un carton vert, il ne faudrait pas selon moi que l'introduction de celui-ci soit trop rigide. Il ne faut pas non plus qu'il soit utilisé trop souvent. Ce dernier ne devrait concerner que des problématiques qui intéressent tous les Etats membres, plutôt qu'une minorité. Il pourrait être intéressant que la Commission européenne sélectionne les idées introduites par les parlements nationaux suivant leur opportunité politique, quel que soit le nombre de parlements nationaux à l'initiative du carton. Il faudrait insister sur le fait que le seuil applicable en l'espèce devrait être flexible.

J'insiste enfin sur le fait que le renforcement du rôle des parlements nationaux dans les affaires européennes passe nécessairement par le renforcement de leur rôle au niveau national. Il serait bon que les parlements nationaux suivent les propositions d'acte législatif européen tout au long de la procédure législative, et pas seulement au début et à la fin de cette dernière. L'idée de nommer un « *shadow rapporteur* », exprimée par le député Jean-Louis Bourlanges, est en ce sens la bienvenue.

Il faut enfin renforcer la coopération interparlementaire. Nous pouvons déjà constater à cet égard de grands progrès grâce au développement de la plateforme IPEX. La COSAC pourrait également être mieux utilisée, en fixant notamment des points récurrents à son ordre du jour pour permettre aux parlements nationaux un suivi des sujets. La question des fonds de reprise et de résilience pourrait par exemple constituer l'un de ces points de contrôle récurrents. Par ailleurs, le format de la COSAC devrait être réorienté afin de le rendre plus flexible et plus politique, et ne plus se traduire par une succession de déclarations. Enfin, l'initiative de la présidence portugaise d'organiser des



discussions informelles avec les commissaires européens au format « COSAC des Présidents » devrait être poursuivie.

Je serais aussi en faveur d'une meilleure coordination entre les différentes conférences interparlementaires. On pourrait mieux les utiliser, en augmentant la diversité des sujets traités. Par exemple, le domaine de l'union bancaire n'a jamais été évoqué à l'occasion des conférences organisées au titre de l'article 13 et c'est bien dommage.

Je ne soutiens pas l'idée selon laquelle les parlements nationaux pourraient présenter des amendements lors de l'examen des textes européens. Cela perturberait l'équilibre institutionnel et créerait des problèmes de légitimité, mettrait les parlements nationaux en concurrence avec les institutions européennes et poserait des problèmes en matière de représentativité. Les parlements nationaux devraient cependant avoir le droit de poser des questions écrites à la Commission européenne, comme cela a été évoqué dans un précédent groupe de travail. Certes, cela est déjà possible. Cependant, peut-être que pour le bien du dialogue politique, il faudrait qu'un véritable échange se noue entre les parlements nationaux et les institutions européennes. Il faut néanmoins veiller à ne pas perturber l'équilibre des pouvoirs entre le niveau national et le niveau européen : par le passé, des parlementaires nationaux avaient demandé à des parlementaires européens de poser des questions à leur place. Veillons à bien séparer les prérogatives de chaque institution !

**M. Nicola Lupo.** – Depuis des années, je soutiens l'augmentation des pouvoirs des parlements nationaux en matière européenne. A l'origine, les parlements nationaux étaient perçus depuis Bruxelles comme les « parents pauvres » du processus d'intégration européenne. Je suis convaincu du fait qu'il faudrait réussir à insuffler davantage de politique et de démocratie nationale dans le processus législatif européen. Bien sûr, il faut que cela soit fait de façon avisée, sans bloquer le processus législatif, mais plutôt en l'enrichissant.

Pour des questions de clarté, je ne crois pas qu'il soit opportun de créer une nouvelle assemblée pour l'Union européenne ou pour la zone euro. Je reste convaincu qu'il reste beaucoup à faire en matière de coopération parlementaire. Il faudrait selon moi mieux utiliser les parlements nationaux en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité, et mieux accompagner le mécanisme d'alerte précoce d'un dialogue politique. A cet égard, une lecture

politique de ces instruments doit primer. Les parlements sont des organes politiques et par conséquent ils agissent en tant que tels. Certes, ils peuvent décider d'agir dans certains cas en tant que juge ou conseiller juridique, mais ce sont avant tout des acteurs politiques.

J'ai toujours écarté l'expression de « déficit démocratique » pour qualifier le problème démocratique qui se pose aujourd'hui au sein de l'Union européenne. Je ne suis pas convaincu qu'il y ait un manque de démocratie dans l'Union européenne. Pour cette raison, je préfère utiliser l'expression de « déconnexion démocratique » ou encore celle « d'arythmie démocratique ». En lien avec ces enjeux, la question de la responsabilité des gouvernements devant leur parlement respectif est centrale.

Ainsi, il ne s'agit pas de calquer les prérogatives des parlements nationaux sur celles des institutions européennes, mais de prendre en considération les complexités de la démocratie européenne. Trois éléments me paraissent pertinents.

Tout d'abord, le carton vert est une excellente idée. C'est un moyen pertinent pour encourager la participation des parlements nationaux dans les affaires européennes. Toutefois, il conviendra d'articuler cette proposition avec certains mécanismes existants ou à venir tels que l'initiative citoyenne ou le droit d'initiative du Parlement européen.

Ensuite, il faudrait selon moi simplifier les procédures du mécanisme d'alerte précoce ainsi que celle du dialogue politique, qui pourraient d'ailleurs être unifiées. Il est clair également qu'il conviendrait de mieux sélectionner au préalable les sujets qui retiennent l'attention des parlements nationaux et mettre plus de fonds dans leurs propositions, avant qu'elles ne soient soumises au Parlement européen. Je ne suis en revanche pas convaincu de la nécessité pour les parlements nationaux de converser continuellement avec le Parlement européen. Le dialogue entre ces deux entités doit être bien construit. C'est pour cela qu'il est nécessaire de fixer une échéance au dialogue entre ces deux entités. Ensuite, une fois ce délai expiré, le Parlement européen doit porter l'entière responsabilité des décisions coconstruites avec les parlements nationaux.



Enfin, il est selon moi opportun d'introduire la possibilité pour les parlements nationaux de poser des questions écrites à la Commission européenne, ainsi qu'à d'autres organes exécutifs. Il faudra toutefois déterminer qui, parmi les membres de chaque parlement national, sera autorisé à poser par écrit sa question. La procédure parlementaire devra être précisée en ce sens.

Les commissions permanentes de chaque parlement national pourraient être mieux associées à la procédure législative européenne. Je souhaiterais notamment insister sur leur association aux discussions relatives aux plans de reprise et de résilience. Je suis très surpris que la décision de l'année dernière sur ce sujet n'implique pas les parlements nationaux. Il est important d'un point de vue démocratique que les parlements soient impliqués sur ces questions, non seulement concernant l'approbation de ces plans, mais encore sur le contrôle de leur mise en œuvre.

Certes, les parlements nationaux contrôlent de plus en plus l'action de leur gouvernement en matière européenne. Cependant, ce contrôle se concentre sur la manière dont les gouvernements représentent les intérêts nationaux à Bruxelles. Les intérêts européens ne sont ainsi pas pris en compte dans leur globalité. A cet égard, la coopération interparlementaire est sous-exploitée. La révolution numérique et l'accélération de cette révolution due à la crise sanitaire ont néanmoins permis de renfoncer le rôle de la COSAC et plus largement le développement de la coopération.

Pour conclure, je souhaiterais dire que le rôle des parlements nationaux est avant tout celui de contrôler l'action de l'exécutif et de donner à ce dernier une orientation politique. Voilà quel devrait être leur rôle au sein de l'Union européenne ! Nous devons leur donner les moyens d'exercer leur propre fonction.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Je vous remercie pour ces interventions, ainsi que pour l'intérêt que vous avez porté à nos travaux précédents, qui ont porté notamment sur l'introduction du carton vert, la baisse des seuils pour le déclenchement du mécanisme d'alerte précoce et la possibilité conférée aux parlements nationaux de poser des questions écrites à la Commission européenne. Vous semblez avoir sur ces dernières propositions des avis quelques peu divergents. S'agissant des questions écrites, serait-il opportun par exemple de confier ce droit à la commission des affaires

européennes de chaque État membre ? En tout cas, telle est la proposition que j'ai faite.

Madame Fromage, vous sembliez par ailleurs réservée sur la question de l'abaissement des seuils en matière de contrôle du principe de subsidiarité. Pourriez-vous préciser votre position sur cette question ?

Vous avez enfin tous les deux abordé la question du contrôle de l'adoption et de la mise en œuvre des plans de relance et résilience. Vous plaidez en faveur d'un suivi concret de ces plans de la part des parlements nationaux. Je vous rejoins entièrement sur ce point. Les parlements nationaux et le Parlement européen ont des visions très différentes en cette matière, notamment sur la question des ressources propres. Je vous laisse nous répondre.

**Mme Diane Fromage.** – S'agissant de la baisse des seuils, je souhaiterais rappeler que si l'on s'intéresse au contrôle du principe de subsidiarité mené par les parlements nationaux ces douze dernières années, on constate que le problème ne réside pas tant dans l'atteinte du seuil nécessaire pour déclencher le mécanisme, que dans le faible nombre d'opinions approuvées. Le comité en charge des études d'impact de la Commission européenne confirme ce constat. Par ailleurs, aucune des chambres des parlements nationaux, ni même le Comité des régions, n'a jugé bon de saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de ce principe. Abaisser les seuils ne changerait pas grand-chose. J'irais même plus loin : nous nous intéressons à cette question de la subsidiarité car elle est inscrite dans les traités. Or, ce système ne répond plus aux besoins de suivi des parlements nationaux. Nous devons désormais nous axer sur le développement du suivi des plans de résilience, des trilogues, ou encore des actes non-législatifs.

S'agissant du suivi des plans de relance et de résilience, une réflexion en deux temps doit être menée : d'une part dans une perspective nationale, d'autre part sur le plan européen, en étroite collaboration avec le Parlement européen. D'abord, sur le plan national, il faudrait que les parlements nationaux effectuent un contrôle resserré de leur gouvernement. Leur coordination est à cet égard une voie à privilégier : l'usage des nouvelles technologies pourrait leur permettre de se connecter entre eux. Ensuite, sur le plan européen, le plan de relance et de résilience permet l'émergence d'un mouvement de coopération interparlementaire qui aurait dû débuter des années plus tôt. Il est nécessaire

que les parlements nationaux et le Parlement européen continuent d'échanger les informations dont ils disposent en matière budgétaire et législative. Ce qui est décidé au niveau européen en matière budgétaire a un impact sur les situations nationales. Il est urgent que les parlements nationaux effectuent un saut qualitatif en matière de contrôle budgétaire !

**M. Nicola Lupo.** – La COSAC doit selon moi avoir la charge de coordonner les questions écrites posées par les parlements nationaux à la Commission européenne. Il faut cependant éviter de mettre en place une procédure trop lourde en la matière. La technologie peut aider en ce sens. La coordination des parlements nationaux ne doit pas constituer pour ces derniers un obstacle supplémentaire pour poser les questions de leur choix à la Commission européenne.

Enfin, je souhaiterais dire quelques mots à propos des plans de reprise et de résilience. De nombreuses divergences existent entre les Etats membres concernant le déploiement de ces plans. Certains Etats ne l'utilisent pas encore, alors que d'autres, à l'instar de l'Italie y ont fortement recours. Par conséquent, les parlements nationaux sont inégalement impliqués dans le suivi de leur mise en œuvre. La Conférence organisée au titre de l'article 13 n'apparaît donc pas adaptée pour traiter ce type de sujet. D'un autre côté, les institutions européennes évaluent la mise en œuvre nationale de ces plans de relance, ce qui plaide en faveur d'une implication plus grande des parlements nationaux dans le suivi de la mise en œuvre de ces plans. L'évaluation de cette mise en œuvre demeure pour le moment l'apanage principal de la Commission européenne. Le Comité économique et financier émet lui aussi un avis en la matière. Au sein de ce Comité, les Etats membres posent un certain nombre de questions tendant à déterminer l'orientation de telle ou telle politique publique. Ces interrogations portant sur des politiques nationales sont inédites ! Des recommandations, émises par le Comité, deviennent obligatoires. Il m'apparaît dès lors primordial de contrebalancer cette nouvelle tendance par une implication plus grande des parlements nationaux sur ces questions.

**M. Igors Pimenovs (LV).** – S'agissant du rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, j'aimerais insister sur un élément. Les parlements nationaux ne sont pas des organes monolithiques : certains députés représentent la coalition gouvernementale et d'autres appartiennent à

l'opposition. Ainsi, toute position soutenue au sein du parlement national est adoptée à la majorité des voix. Partant, toute demande transmise au Parlement européen ou à la Commission européenne, provient non du Parlement en tant qu'institution représentant la Nation, mais plutôt en tant qu'entité politique composée des différentes facettes politiques de l'Etat membre concerné. Ainsi, l'expression du Parlement peut conduire à la répétition des positions politiques exprimées au Conseil de l'Union par le Gouvernement. Ainsi, le Parlement national devient un instrument supplémentaire pour renforcer les forces politiques déjà installées au sein d'un Etat membre.

**M. Audronius Azubali (LT).** – Vice-président de la commission des affaires européennes de mon Parlement, j'aimerais à ce titre apporter ma modeste contribution aux réflexions de ce groupe de travail. Je propose que nos travaux se concentrent sur des domaines identifiés comme étant prioritaires par nos citoyens. Avant d'envisager le développement d'une quelconque nouvelle initiative interparlementaire, il est selon moi nécessaire d'insister sur l'importance des principes d'objectivité, de proportionnalité, d'impartialité et de coordination efficace.

Je suis par ailleurs tout à fait d'accord avec l'idée d'introduire un carton vert, sans pour autant amender les traités européens. En cette matière, les parlements nationaux ne devraient pas être tenus par des procédures formelles et devraient avoir le choix d'utiliser les moyens de leur choix. Certaines règles procédurales devraient cependant faire l'objet d'un accord entre tous les parlements nationaux. Il est nécessaire de s'assurer de la représentativité de l'initiative proposée à la Commission européenne. Pour ce faire, l'institution d'un seuil fixé à un tiers de tous les parlements nationaux me paraît opportune ; un tel seuil garantirait la représentation d'une large partie des positions géopolitiques de chaque Parlement.

En conclusion, je souhaiterais rappeler que l'équilibre institutionnel européen est sensible ; tâchons de le préserver.

**Mme Francesca Galizia (IT – Chambre des députés).** – Merci à nos deux intervenants pour leurs remarques, précieuses, qui ne manqueront pas d'alimenter le travail que nous sommes amenés à réaliser dans les semaines qui viennent. J'aurais trois questions pour eux.

M. Lupo connaît très bien le fonctionnement de la Chambre des députés italienne qui, au fil des années, a préféré se prononcer sur le fond des questions dans le dialogue politique. A cet égard, comment améliorer cette procédure pour qu'elle soit plus efficace ? Comment établir un lien durable entre le Parlement européen et les parlements nationaux ?

Ensuite, je souhaiterais aborder la question de la transparence des négociations menées au niveau des institutions européennes. Comment peut-on améliorer la transparence des informations transmises aux parlements nationaux en cette matière ?

Enfin, la pandémie de la covid-19 a conduit au développement des outils numériques dans les parlements. Selon vous, quel est l'impact de cette numérisation sur la coopération interparlementaire ? Pensez-vous qu'elle pourrait améliorer la collaboration entre les parlements, ainsi que leur lien avec les institutions européennes ? Est-ce que ces outils nous permettraient de dépasser la problématique de « déconnexion démocratique » ?

Enfin, je souscris tout à fait à vos remarques relatives au suivi par les parlements nationaux de la mise en œuvre des plans de relance et de résilience, et au rôle de la coopération interparlementaire à ce sujet.

**Mme Diane Fromage.** – Je souhaiterais tout d'abord revenir sur la question du carton vert, et sur la façon dont ce dernier peut être articulé avec les autres outils mis à disposition des parlements nationaux. Cette interrogation conduit *in fine* à s'interroger sur le bien-fondé d'un tel outil : s'agit-il d'une proposition législative ou d'un moyen permettant d'influencer l'agenda politique de la Commission européenne ? Selon moi, la deuxième option est davantage souhaitable. Il s'agirait d'attirer l'attention de l'Union européenne sur des sujets pour lesquels les parlements nationaux et les collectivités locales sont les mieux placés pour évaluer leur pertinence au regard des besoins locaux. La Commission européenne n'est pas suffisamment proche des citoyens et des préoccupations nationales.

Concernant les remarques faites sur la possible duplication des avis exprimés par les Parlements nationaux et de ceux exprimés par les gouvernements, je souhaiterais rappeler qu'un débat analogue était intervenu lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. A l'époque, nous nous interrogeons sur le

détournement du mécanisme d'alerte précoce par les gouvernements via leur parlement national. Pourtant, aucun excès en ce sens n'a été observé. La situation dépend en réalité des rapports qu'entretiennent un gouvernement et son parlement suivant le contexte politique du pays, suivant que le Parlement est monocaméral ou bicaméral etc. Je ne vois donc pas de danger immédiat en la matière.

Ensuite, je souhaiterais répondre à la série de questions posées par Madame Galizia. Tout d'abord, sur les liens entre les parlements nationaux et européen, j'avouerais être quelque peu en désaccord avec Nicola Lupo. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de fixer un terme à la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux. D'une part, si le processus législatif devait amener les parlements nationaux à faire évoluer leur position, une nouvelle intervention de ces derniers au cours de la procédure pourrait se justifier. Par ailleurs, sur la question de l'amélioration de la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux, il serait selon moi opportun de procéder à un rassemblement des informations de sorte à éviter une multiplication des plateformes. Il serait également intéressant de développer un dialogue de fond. Enfin, il me semble que la digitalisation peut être utilisée pour accélérer les échanges entre les parlements. Elle permettrait ainsi de soumettre plus facilement des avis collectifs dans le cadre du dialogue politique, sur la base du programme de travail de la Commission européenne.

Enfin, sur la question de l'amélioration de la transparence, la coopération interparlementaire a là encore un rôle déterminant à jouer. Tous les parlements nationaux et européen ont un accès différencié à l'information suivant leur position institutionnelle. Des salles de lectures ou l'accès privilégié à certains documents réservés aux présidents des commissions des affaires européennes pourraient être envisagés. Plus encore, les espaces de négociation confidentiels mis en place à l'occasion des « *Banking dialogues* » avec la Commission européenne pourraient constituer une source d'inspiration pour les parlements nationaux.

**M. Nicola Lupo.** – Je vais commencer par répondre à la question soulevée par Monsieur Pimenovs, concernant le rôle des oppositions au sein des parlements nationaux dans l'exercice de leurs prérogatives européennes. En la matière, il faut bien distinguer selon le sujet. Si l'on s'intéresse au rôle de contrôle, par



exemple à travers les questions écrites, je pense qu'il est opportun qu'aucune limite ne soit posée pour permettre à n'importe quel parlementaire d'y participer. En revanche, s'agissant de la définition des orientations politiques, transmises aux membres du Gouvernement, la majorité parlementaire doit s'exprimer en priorité. Entre ces deux mécanismes, se situent le mécanisme d'alerte précoce et le carton vert.

S'agissant de ce dernier outil, il est selon moi nécessaire que les parlements nationaux déterminent individuellement un seuil très bas pour permettre son déclenchement. Par exemple, il pourrait être intéressant que le Parlement italien décide de fixer le seuil de déclenchement du carton vert à un tiers de ses membres. Il pourrait en aller de même concernant le déclenchement du mécanisme d'alerte précoce. Chaque Parlement doit y réfléchir selon son système politique et son équilibre institutionnel.

Enfin, pour répondre à la dernière question de Madame Galizia, le développement des outils numériques a permis une participation plus large des parlementaires nationaux et européens aux affaires européennes. La coopération interparlementaire s'en est trouvée renforcée. Tous les parlementaires qui avaient du mal à quitter leur capitale peuvent désormais participer à ces discussions !

Sur la question de la transparence dans les négociations, la question des trilogues est centrale. Vous le savez, les décisions européennes sont faites de compromis, souvent laborieux. Or, plus les choses sont transparentes, plus les compromis sont difficiles à réaliser. Certes, les nouvelles technologies augmentent naturellement et de manière exponentielle le niveau de transparence. Cependant, les espaces où les compromis sont trouvés ne laissent que peu de place à la visibilité des débats ; les trilogues en font partie. Selon moi, il faut être mesuré dans la détermination des obligations de transparence à l'égard des trilogues. Dans le cas contraire, le processus de décision sera déplacé à l'extérieur.

Enfin, une clarification s'impose entre le mécanisme de contrôle de subsidiarité et la possibilité d'agir au sein du processus législatif européen par le biais de « contributions de fonds ». Selon moi, les parlements nationaux n'ont pas vocation à élaborer de telles contributions. Les parlementaires de chaque Etat



membre peuvent tout à fait évaluer la pertinence politique et technique d'une proposition européenne mais, en aucun cas, leur rôle n'est d'agir au fond.

**M. Zoltan Balczo (HU).** – Mon point porte sur la différence – supposée ou non – entre la position des parlements nationaux et de leur gouvernement au Conseil. Selon moi, lorsque l'avis du parlement national est exprimé à la majorité simple des députés, il n'est pas représentatif et s'aligne aisément avec celui de la majorité gouvernementale. S'il est exprimé à la majorité qualifiée, il signifie en revanche davantage que la seule position de la majorité du parti gouvernant. Les avis des parlements nationaux au niveau européen devraient donc, selon moi, être davantage exprimés à la majorité qualifiée pour être représentatifs.

**Mme Diane Fromage.** – Je suis d'accord avec les propos de Nicola Lupo. Dans certains parlements, la possibilité de présenter un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne est reconnue à la minorité. Chaque parlement doit donc adapter les outils mis à sa disposition pour intervenir au niveau européen suivant sa propre organisation. S'agissant du carton vert, la procédure parlementaire prévue pour son déclenchement au sein de chaque parlement doit varier en fonction de l'objectif qu'on entend lui donner. Fixer un seuil très bas pour son déclenchement permettrait par exemple l'expression de l'opposition parlementaire sur un sujet donné.

**M. Nicola Lupo.** – Pour répondre à la remarque émise par Monsieur Balczo, j'aimerais ajouter que la portée de l'avis émis par un parlement national dépend avant tout du système politique national et de l'organisation interne des chambres concernées. Il existe des pays pour lesquelles les chambres parlementaires présentent une majorité différente de celle du gouvernement. Ainsi, il s'agit de s'interroger sur l'élaboration de ces procédures parlementaires en matière européenne, qui préserve l'équilibre institutionnel de chaque pays.

**Compte rendu de la réunion du 27 avril 2022 : audition  
de MM. Christian Calliess, professeur de droit public et  
européen à l'Université Libre de Berlin,  
et Daniel Innerarity, professeur de philosophie à  
l'Université de Saragosse**

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Mes chers collègues, je voudrais commencer par saluer la présence de deux nouveaux membres dans notre groupe de travail, en raison du renouvellement par l'Assemblée portugaise de sa composition. Je salue donc Messieurs Miguel Iglésias et Paulo Moniz. Nous attendons avec impatience vos contributions.

Notre réunion sera aujourd'hui consacrée à l'audition de deux universitaires spécialistes de l'Union européenne : Monsieur Christian Calliess, professeur de droit public et européen à l'Université Libre de Berlin, et Monsieur Daniel Innerarity, professeur de philosophie à l'Université de Saragosse.

Monsieur Innerarity n'a malheureusement pas pu se joindre à nous et nous a donc envoyé un message vidéo. À la suite de son écoute, il sera possible de lui communiquer vos questions par courrier électronique. Je vous propose d'abord d'écouter ce message, avant de donner la parole à Monsieur Cristian Calliess.

**M. Daniel Innerarity.** – Le traité de Lisbonne a été rebaptisé « Traité des parlements » car il introduit de nombreuses dispositions relatives à la démocratie représentative, ainsi qu'au rôle des parlements au sein de l'Union européenne. Cependant, ces dispositions ne sont pas parvenues à inverser la tendance générale d'affaiblissement des parlements, constatée tant au niveau national qu'au niveau européen.

Selon moi, les possibilités d'inclure davantage les parlements nationaux dans l'élaboration de la norme européenne sont aujourd'hui limitées. Il est souvent avancé qu'une plus grande implication des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen augmenterait la légitimité démocratique de l'Union européenne. C'est en suivant cette logique que le traité de Lisbonne a conféré aux parlements nationaux un rôle dans les affaires européennes. Le

traité précise que les parlements nationaux sont les gardiens du principe de subsidiarité dans le processus législatif européen et peuvent, à ce titre, déclencher le mécanisme d'alerte précoce. L'on peut cependant légitimement douter de l'efficacité d'un tel outil. Dans les faits, le pouvoir des parlements nationaux s'avère limité. Il existe peu d'interactions entre les parlements nationaux, ce qui explique largement leur faible implication dans le processus décisionnel européen.

Je suis donc sceptique quant à l'efficacité de ce mécanisme. D'abord, il est peu probable qu'un parlement national exprime une position différente de celle formulée par son gouvernement au Conseil. Cette pratique affaiblit en outre la capacité délibérative des institutions européennes. Prenons l'exemple du Parlement danois. Au Danemark, le Parlement délivre à son gouvernement un mandat contraignant, pour orienter les actions menées par ce dernier en matière européenne. Aussi, même s'il permet d'impliquer de manière notoire le Parlement danois dans les affaires de l'Union, il l'empêche en même temps de participer directement aux délibérations menées à Bruxelles. Ainsi, vous conviendrez avec moi qu'une plus grande parlementarisation des institutions européennes ne conduit pas systématiquement à leur démocratisation.

Renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle européenne pourrait en outre limiter la marge de manœuvre de leur gouvernement respectif dans les négociations menées au niveau européen. Certes, la plus grande implication des parlements nationaux permettrait aux institutions européennes d'être plus « proches du terrain » mais conduirait en même temps à réduire leur prédisposition à négocier au niveau transnational.

Aussi, il s'agirait selon moi, non pas de renforcer la légitimité des décisions européennes au niveau national, mais bien au niveau européen. Il ne s'agit plus de se rapprocher des citoyens européens, mais plutôt de combler les failles transnationales qui persistent actuellement, pour encourager une plus grande intégration européenne. Les parlements nationaux doivent donc réfléchir à la manière dont ils pourraient contribuer de manière positive à l'élaboration des normes européennes.

Enfin, une dernière raison me conduit à penser que les parlements nationaux ne connaîtront pas d'augmentation de leurs pouvoirs dans les années à venir. Elle tient à la culture politique de ces entités. Les parlements nationaux ne sont

pas prêts à prendre en considération les revendications des autres Etats membres, pas plus qu'ils n'ont l'habitude de se justifier quant aux positions qu'ils adoptent en matière européenne devant leurs électeurs.

Pour toutes ces raisons, le renforcement du rôle des parlements nationaux n'améliorerait pas le processus de prise de décision européen. A mon sens, ils resteront des acteurs plutôt faibles au sein de l'Union européenne.

**M. Christian Calliess.** – Les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont des éléments clés de la participation des parlements nationaux aux affaires européennes (articles 5 et 12 du Traité sur l'Union européenne). Le respect de ces principes implique que les parlements nationaux conservent leurs compétences. Ainsi, l'application efficace de ces principes au niveau européen et national est un élément crucial, à la fois pour garantir la juste répartition des compétences au sein de l'Union, mais aussi la place des parlements dans cette organisation.

Notons cependant qu'au niveau national, il existe des limites à la mise en œuvre de ce contrôle. A cet égard, je propose un ensemble de mesures visant à pallier ces lacunes. Ces mesures font partie d'une nouvelle méthode de travail fondée sur le Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe, présenté en 2017 par la Commission Juncker. Cinq scénarios étaient alors proposés. L'un d'eux envisageait une nouvelle méthode de travail, censée améliorer l'efficacité des institutions européennes en concentrant leur force de travail sur des priorités politiques préalablement définies. Une réflexion analogue pourrait être menée s'agissant du contrôle de subsidiarité : l'on pourrait tout à fait sélectionner en la matière des mesures sur la base de l'opportunité politique de leur contrôle.

En même temps, l'Union européenne pourrait se délester de certaines compétences. A cet égard, le rapport présenté par le groupe de travail sur la subsidiarité lancé par la Commission Juncker proposait déjà un certain nombre de propositions pour alléger l'agenda européen. Ce rapport a également été repris par la Conférence organisée par la Présidence autrichienne en 2018. Ma proposition rejoint certains aspects de ce rapport.

Tout d'abord les parlements nationaux pourraient conserver certaines compétences que l'Union européenne choisirait de ne pas exercer.

En outre, il est important de développer une forme de « culture de la subsidiarité » au niveau européen, mais aussi auprès des Etats membres. Cela implique d'élaborer un langage commun, autrement dit, de déterminer précisément ce que recouvre le principe de subsidiarité. Les institutions européennes et les Etats membres ont aujourd'hui des compréhensions différentes de ce principe. Il est donc important d'établir une sorte de « grille de lecture de la subsidiarité ». Cela avait d'ailleurs été proposé par le groupe de travail précité. Cette « grille » a été reprise par la Commission européenne dans une communication de 2018.

Ensuite, l'on pourrait imaginer une plus grande implication des parlements nationaux au moment de la phase de consultation que lance systématiquement la Commission avant l'adoption d'un texte législatif. Cela permettrait aux parlements nationaux d'alerter la Commission au tout début du processus législatif, sur le non-respect d'une disposition au principe de subsidiarité. L'on pourrait également envisager la mise en place d'un document compilant l'ensemble des avis formulés par les organes impliqués dans l'élaboration de l'acte législatif en question, concernant le respect ou non du principe de subsidiarité. Ce document devrait être intégré à la proposition législative de la Commission. A cet égard, la grille de subsidiarité évoquée plus tôt devrait être contraignante pour l'ensemble des institutions européennes. C'est à cette seule condition qu'une discussion pourrait s'établir entre toutes les parties prenantes au processus normatif européen.

En outre, il serait intéressant de conférer aux parlements nationaux la possibilité d'émettre un carton vert. Il conférerait à ces derniers une posture constructive dans le processus législatif, contrairement au système d'alerte précoce qui ne leur attribue qu'un droit de veto. Le carton vert réglerait un certain nombre de problèmes relatifs au respect du principe de subsidiarité : il permettrait d'une part de proposer de nouveaux textes conformes au principe évoqué et, d'autre part, d'abroger ceux qui ne le respectent pas. Un seuil devrait être prévu à cet effet. Il pourrait être intéressant de prévoir qu'un tiers ou un quart des parlements nationaux puissent se réunir pour soumettre une initiative législative à la Commission.

Il serait aussi important de créer une plateforme européenne sur la subsidiarité pour rassembler l'expertise des différents organes européens, soutenir cette

procédure, la renforcer et l'améliorer. Un « conseil de la subsidiarité » pourrait encadrer l'expertise délivrée en la matière, de la grille de subsidiarité jusqu'à la fiche de subsidiarité.

Par ailleurs, l'Union européenne doit se rapprocher de ses citoyens en limitant les textes législatifs européens à des lignes générales, et en donnant davantage de latitude aux États membres et à leur parlement par le recours à des directives. La législation européenne pourrait ainsi se concentrer sur l'atteinte de résultats, plutôt que sur les mécanismes de conformité permettant cette atteinte. Elle pourrait également se fonder sur de nouvelles pratiques telles que l'analyse comparative. Il faudrait aussi développer une évaluation ex-post de la législation européenne et prévoir des « clauses de fin de vie » pour les législations obsolètes.

En définitive, l'Union européenne doit se concentrer sur l'atteinte d'objectifs politiques préalablement déterminés, et respectueux des principes de subsidiarité et de proportionnalité. De plus, le développement d'une plateforme interinstitutionnelle dédiée au principe de subsidiarité serait opportun. Avant tout, une définition commune de la subsidiarité doit être élaborée.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Vraisemblablement, la grille de lecture commune n'a pas trouvé l'écho qu'elle méritait.

**M. Christian Calliess.** – En effet, c'est un problème. La Commission européenne l'a élaborée sur la base des travaux de la *Task force* présidée par Franz Timmermans en 2018 et les parlements nationaux avaient été impliqués dans son élaboration. Il faut la promouvoir : elle constitue une première définition commune du principe de subsidiarité. En 2018, la Présidence autrichienne n'en a pas fait une priorité et les États membres ne l'ont pas soutenue, bien que le sujet ait été abordé lors de la Conférence de Bregenz sur la subsidiarité, organisée par la présidence autrichienne.

**M. Markus Töns (DE - Bundestag).** – Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur Calliess pour ses travaux, qui ont le mérite de rappeler l'implication des régions dans ces problématiques. Le Comité des régions émet d'ores et déjà un certain nombre de commentaires quant aux législations européennes en discussion, mais ne dispose d'aucun droit de veto. Sans le lui accorder, comment les régions pourraient-elles être entendues et associées à la

procédure législative européenne ? Il est en effet important d'améliorer l'acceptabilité des textes, y compris au niveau local.

**M. Christian Calliess.** – Le Comité des régions est très important : il dispose déjà d'un rôle consultatif très large dans le processus législatif européen. Ce Comité est également un gardien de la subsidiarité. Il pourrait légitimement être intégré au groupe d'élaboration de la grille de subsidiarité évoquée plus tôt. Le Comité des régions doit être à ce titre renforcé, notamment en mettant à sa disposition la possibilité d'émettre un carton orange ainsi qu'un carton vert. En tout état de cause, la notion de subsidiarité doit être précisée et unifiée entre toutes les institutions européennes.

**M. Miguel Iglésias (PT).** – J'aimerais d'abord saluer la Présidence française du Conseil de l'Union européenne et particulièrement Jean-François Rapin pour les excellents travaux effectués ces derniers mois au sein de la COSAC.

Je rejoins ensuite les conclusions des dernières réunions. Il me semble indispensable de renforcer les relations interparlementaires en matière européenne, tout en évitant d'accroître la complexité et l'aspect bureaucratique de ces processus qui nous éloigneraient des citoyens européens. Il faut également prendre en compte le manque d'effectifs dans certains parlements.

J'aimerais par ailleurs rappeler l'importance des régions au sein de l'Union européenne, y compris les plus éloignées d'entre elles. En tant qu'élu de la région autonome des îles de Madère, c'est un sujet qui me tient particulièrement à cœur. Essayons de les inclure dans nos discussions, pour ne pas les ostraciser davantage.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Rassurez-vous cher collègue, nous tâcherons de ne pas saturer les parlements nationaux, mais bien de renforcer l'efficacité de leur action.

**Mme Francesca Gallizia (IT – Chambre des députés).** – Quel profil devrait avoir l'organe de subsidiarité évoqué par Monsieur Calliess et comment fonctionnerait-il ?

**M. Christian Callies.** – Il est primordial que le processus de subsidiarité soit questionné tout au long du processus législatif européen. A cet égard, des outils communs, à l'instar de la grille de subsidiarité, doivent permettre d'en



assurer le juste contrôle. L'organe de subsidiarité pourrait alors être chargé d'élaborer cette grille et concourrait ainsi à l'amélioration de la législation européenne. Il pourrait également être chargé d'éclairer les zones d'ombre qui pourraient émerger dans la mise en œuvre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité. Cet organe serait composé des représentants des parlements nationaux, de la Commission européenne, du Parlement européen ainsi que des représentants du Comité des régions. Les ministres en seraient exclus. Il pourrait se réunir deux à trois fois par an et serait doté d'un secrétariat permanent. Il constituerait une organisation informelle, qui irait au-delà des accords institutionnels.

**M. Igors Pimenovs (LV).** – Le parlement national n'est pas un atome indivisible : se côtoient en son sein une majorité acquise au gouvernement, ainsi qu'une opposition. Leurs positions sont souvent bien différentes. Le Parlement prend des décisions par le vote et le résultat de ce dernier représente bien souvent l'avis du gouvernement, plutôt que celui de l'opposition. En tant qu'universitaire, prenez-vous en compte dans vos travaux ces circonstances particulières ?

**M. Christian Calliess.** – En vertu des traités, les parlements nationaux doivent contrôler le respect du principe de subsidiarité. J'estime ainsi qu'en la matière, nous avons besoin d'une grille de subsidiarité qui nous fournisse des critères juridiques objectifs, fondés sur l'article 5 du Traité sur l'Union européenne. Il s'agit donc d'un contrôle purement factuel : il importe dès lors assez peu de se trouver dans l'opposition ou dans la majorité gouvernementale pour l'effectuer. Le débat politique doit se nouer au moment de l'élaboration de la grille, non au moment de son application.

Indépendamment de votre question, l'utilisation de la grille de subsidiarité permettrait à la Commission de répondre plus rapidement aux préoccupations des parlements. L'adoption d'un langage commun serait de nature à améliorer l'identification des points de crispation entre les institutions sur le plan de la subsidiarité.

Enfin, rien n'empêche les parlements nationaux d'enrichir la grille proposée par le groupe de travail de la Commission. Il serait même judicieux qu'ils s'emparent de cette rédaction, centrale dans le fonctionnement futur de



l'Europe. L'organe de subsidiarité pourrait, quant à lui, les accompagner dans l'écriture de cette grille.

**M. Jean-François Rapin (FR – Sénat), président.** – Mes chers collègues, notre groupe de travail se réunira encore trois fois : les deux prochaines réunions viseront à discuter d'une proposition commune, avant la réunion finale du 14 juin prochain à Paris.