

E-PRINTS —
CENTRE D'ÉTUDES EUROPEENNES

.....

> **Mars 2015**

.....

**« Parlements nationaux »,
*Encyclopédie de la gouvernance
européenne, Bruxelles, Bruylant, 2015***

> Olivier Rozenberg

Abstract

National parliaments have developed important prerogatives related to the European Union. Most of them are focused on the domestic public space. By contrast, very few collective activities have been implemented even if recent developments can be noted on this field. Finally, EU activities of the national parliaments are both limited and uncertain regarding their effect.

Key words

National parliaments / European Union / Lisbon treaty / European governance / democratic deficit

Mots clés

Parlements nationaux / Union européenne / traité de Lisbonne / gouvernance européenne / déficit démocratique

La constitution d'un ordre juridique européen interpelle la fonction législative des parlements nationaux. L'approfondissement de l'intégration européenne les contraint en effet à déléguer une partie de leur pouvoir législatif aux ministres chargés de négocier un droit qui s'imposera en interne. Or, depuis 1979 et l'élection directe du Parlement européen, les chambres parlementaires nationales, aujourd'hui au nombre de 41, ne sont plus présentes en tant que telles au sein du système décisionnaire européen. Leurs activités européennes entrent surtout en résonance avec chaque espace public national (1). Par contraste, rares sont leurs activités collectives même si celles-ci tendent à se développer depuis peu (2). Au final, leurs effets sur la gouvernance européenne sont à la fois limités et incertains (3).

Une affirmation nationale progressive et différenciée

L'histoire de l'institutionnalisation des prérogatives européennes des parlements nationaux est avant tout faite de 28 récits nationaux, au gré des rapports de force internes à chaque Etat membre. Les révisions des traités constituèrent cependant des moments clés des processus de révision des Constitutions nationales et des règlements intérieurs des Parlements. En France, l'élection directe du Parlement européen conduisit une coalition hétérogène de parlementaires gaullistes et de fédéralistes à créer des Délégations aux affaires européennes. Ce fut surtout dans les années qui suivirent la ratification de l'Acte unique que les chambres développèrent des activités européennes. Le double constat d'une augmentation du nombre d'actes européens adoptés et d'un accroissement de la prise de décision à la majorité qualifiée au Conseil motiva en effet le réveil des parlementaires nationaux. De 1973 à 1995, l'adhésion d'Etats plus réticents vis-à-vis du processus d'intégration et/ou aux traditions parlementaires plus ancrées contribua à la multiplication des innovations institutionnelles touchant au rôle européen des assemblées. Les réformes successives des traités, de Maastricht à Lisbonne, constituèrent autant d'opportunité pour les parlements pour négocier une extension de leur rôle. On remarque enfin que les Etats intégrant l'Union dans les années 2000 avaient tous anticipé l'adhésion en intégrant par anticipation les pratiques existantes.

L'octroi de certaines prérogatives européennes aux parlements nationaux tend ainsi à se constituer en acquis communautaire implicite pour les pays candidats.

Les droits acquis par les parlements nationaux en matière européenne concernent principalement l'information et l'opinion. Les échanges entre élus dans le cadre de réseaux spécialisés comme la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) ainsi que la relative proximité des systèmes politiques européens contribuèrent à la diffusion d'un modèle de participation aux affaires européennes reposant sur l'examen en amont de la législation européenne en projet dans le cadre de procédures et de structures spécialisées. Trois principes structurent ce modèle. D'abord le rapport au temps, les parlementaires étant supposés trouver des marges d'influence grâce à la précocité de leur intervention. Ensuite la lutte contre le déficit d'information dont souffre le pouvoir législatif vis-à-vis de l'exécutif en matière européenne. Enfin l'idée que seule la spécialisation des élus, des procédures et des ressources humaines permet d'agir efficacement.

Les données rassemblées dans le cadre de l'étude OPAL (Observatoire des Parlements nationaux après Lisbonne) permettent de dresser un bilan quantitatif des activités européennes des quarante assemblées parlementaires sur la période 2010-2012. Les Commissions des affaires européennes, que l'on retrouve dans l'ensemble des parlements, se réunissent en moyenne une fois par semaine en période de session pendant près de deux heures. Les gouvernements reçoivent chaque année plus de trente-cinq opinions dont le degré de contrainte juridique et politique varie grandement d'un Etat à l'autre. Si ces données quantitatives indiquent que l'europanisation des parlements ne fut pas seulement formelle mais se traduit par un niveau élevé d'activités, l'écart est important d'une assemblée à l'autre. Les assemblées finlandaises, suédoises et le Bundestag se distinguent par un surcroît notable d'activité. En règle générale, les parlements ayant obtenu le plus de prérogatives dans la Constitution ou leur règlement intérieur sont également les plus actifs en matière européenne.

Une affirmation européenne limitée et incertaine

La mise en œuvre d'activités européennes au sein des parlements peut être comprise comme une forme « d'eupéanisation sans l'Union européenne » pour reprendre les termes de Bastien Irondelle. En effet, face à ce qui s'apparente à une dépossession légale d'une partie de leurs prérogatives, les parlements nationaux n'ont pu s'appuyer que sur de faibles ressources proprement européennes pour réagir. Leur mention fait certes figure de passage obligé dans les traités européens depuis Maastricht mais les dispositions adoptées restent minimales voire accessoires. En effet, la souveraineté de chaque Etat membre vis-à-vis de son organisation constitutionnelle interdit de définir trop précisément ce que devrait être les attributions européennes des parlements nationaux. Comme le formule le protocole n° 1 du traité de Lisbonne, « la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union européenne relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre ». De fait, les dispositions notables dans les traités actuels demeurent limitées. Il s'agit :

- du droit à l'information : la Commission européenne transmet directement aux parlements nationaux les documents qu'elle produit ;
- de la garantie d'une période de huit semaines pour l'examen de la législation en projet par les chambres parlementaires ;
- du droit de veto sur l'utilisation de la clause passerelle ou du passage à la procédure législative ordinaire ;
- de l'obligation de réunir une Convention, à laquelle participent des parlementaires nationaux, préalablement à la révision des traités.

Les parlements nationaux sont en quelque sorte victime du principe de subsidiarité en matière constitutionnelle – victime paradoxale puisque le traité de Lisbonne leur a, pour la première fois, accordé des prérogatives spécifiques en matière de contrôle de ce principe. Un mécanisme complexe, dit d'alerte précoce, prévoit en effet que les parlements puissent signaler à la Commission une possible infraction au principe de subsidiarité avant l'examen d'une proposition par le Conseil et le Parlement européen. Si un tiers des chambres parlementaires estime que le texte pose problème de ce point de vue, alors la Commission peut retirer le texte, le modifier ou le maintenir en motivant sa décision. On parle alors de carton jaune. Si le

seuil atteint la moitié – carton orange, il sera facile au Conseil ou au Parlement européen de bloquer la proposition. Cet outil original, qui articule l'examen individuel des assemblées et leur participation collective, fit l'objet de 65 opinions par an sur la période 2010-2013. Par deux fois, en 2012 et 2013, le seuil atteint un tiers. La Commission contesta à chaque fois une infraction au principe de subsidiarité. Elle décida dans le premier cas de retirer sa proposition et dans le second de la maintenir inchangé.

Le premier bilan d'utilisation de ce nouvel instrument est globalement négatif. Le seuil d'un tiers est difficile à atteindre en l'espace de huit semaines. L'agrégation des opinions des assemblées se révèle être un processus hasardeux, hautement contingent et potentiellement manipulable par des exécutifs nationaux soucieux de torpiller en amont un projet de la Commission. En maintenant inchangée sa proposition à la suite du second carton de 2013, la Commission a également signifié le peu de cas qu'elle faisait du mécanisme. Nombre de spécialistes de la question, comme Tapio Raunio, se font d'autant plus critique que l'examen de la subsidiarité peut mobiliser d'importantes ressources dans les parlements. Il est d'ailleurs à craindre qu'elle participe à la montée en puissance d'une bureaucratie parlementaire d'autant plus active qu'elle masque le défaut d'investissement réel de certains élus. Dérivatif indolore, l'alerte précoce pourrait même être une procédure nuisible dans la mesure où elle semble cantonner les parlementaires dans le rôle de gardien de la souveraineté nationale au risque de vouloir réduire leurs débats à cette seule dimension. Le gouvernement britannique a du reste proposé en 2013 de mettre en place un carton rouge dotant les assemblées d'un véritable droit de veto ou d'*opting out*.

Des rapports différenciés aux institutions européennes

En dépit de la difficulté à les associer formellement et collectivement à la gouvernance européenne, les parlements nationaux pèsent sur celle-ci compte tenu des activités européennes propres à chaque chambre et des effets du débat récurrent quant à leur rôle. Ils entretiennent des rapports spécifiques avec les différentes institutions européennes.

Vis-à-vis de la Commission, en dehors de la procédure de contrôle de la subsidiarité, les parlements participent depuis 2006, à l'initiative du Président Barroso, à un processus informel de consultation dit de « dialogue politique ». Ils peuvent envoyer toutes observations sur les propositions d'actes à la Commission, qui s'est engagée à leur répondre. Douze opinions par assemblée en moyenne furent ainsi transmises chaque année sur la période 2010-2012. La procédure, qui permet à la Commission de poursuivre une stratégie ancienne de légitimation par l'enrôlement, se révèle peu cruciale à en juger le caractère formel de nombreuses opinions comme de leur réponse.

Vis-à-vis du Parlement européen, les relations sont paradoxales voire schizophréniques. D'un côté, les exemples de coopérations fructueuses sont nombreux. Les fonctionnaires des parlements nationaux envoyés permanent à Bruxelles disposent d'un bureau dans les locaux du Parlement européen. Plusieurs commissions des affaires européennes font participer les eurodéputés du même Etat à leurs travaux, quand ils n'en sont pas membres de plein droit. De nombreuses réunions associent, sous différents formats, parlementaires nationaux et européens, à travers notamment les commissions permanentes. En matière de politique étrangère, une assemblée composée des deux types d'élus a vu le jour en 2012 à la suite de l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Pour autant, une concurrence sourde continue de caractériser les rapports interinstitutionnels dès lors qu'ils prennent un aspect plus formel voire constituant. La mise en place de forums interparlementaires associant des élus des deux niveaux fait ainsi régulièrement l'objet d'un tir de barrage de la part des élus et fonctionnaires du Parlement européen. Les « assises », prévues par le traité de Maastricht, ne se sont plus réunies depuis l'expérience de 1990. L'idée d'une troisième chambre des parlements nationaux, avancée par le Président Giscard dans le cadre de la Convention de 2001-2002, fut immédiatement combattue. Le forum interparlementaire prévu par le Pacte budgétaire européen aboutit dans la douleur en 2013 à la mise en place d'une structure dont le nombre de membres par délégation n'est pas précisé. Le parlementarisme multi-niveaux de l'Union se révèle donc profondément ambivalent. La spécialisation accrue des carrières politiques – deux tiers des eurodéputés de

2009 n'avaient jamais été élus au national précédemment – suggère à cet égard une conflictualité accrue à l'avenir.

Vis-à-vis du Conseil européen, les parlements nationaux se révèlent forts actifs s'agissant du contrôle du Président ou Premier ministre issu de leur Etat (voir le rapport que j'ai rédigé avec W. Wessels en 2012). La crise économique initiée en 2009 qui accrut le nombre et l'importance de ces sommets conduisit en effet à la multiplication des auditions en commission ou débats en séance. On remarque à cet égard que les parlements ordinairement moins actifs en matière européenne furent également mobilisés à l'exemple de l'Irlande. Dans plusieurs assemblées, comme la chambre basse hollandaise, des réformes furent entreprises pour accentuer le contrôle en amont, via un débat en séance en présence du Premier ministre, plutôt que les réunions ex-post. Politiquement, ces débats se révèlent parfois cruciaux. Ils permettent au Premier ministre de jauger de la mobilisation de sa majorité parlementaire. En amont, ils constituent autant d'occasions d'envoyer des signaux tant à l'opinion qu'aux autres Etats. En aval, ils contribuent au cadrage normatif des décisions du Conseil au sein des espaces publics nationaux. Ce sont par exemple les débats aux Communes de 2011-12 qui, devant la mobilisation de *backbenchers* conservateurs, contraignirent David Cameron à réaffirmer sa promesse d'un référendum sur l'appartenance à l'Union ou à refuser de signer le Pacte budgétaire.

Vis-à-vis du Conseil de l'UE, les effets des parlements nationaux se révèlent complexes. Certains ministres sont d'abord contraints par des mandats de négociation même s'ils peuvent soit les définir en amont (Danemark), soit s'en écarter au besoin (Allemagne). En revanche, la réserve d'examen parlementaire qui contraint un Etat à ne pas participer au vote tant que dure l'examen parlementaire est facilement contournée via les accords politiques informels. Au-delà de l'effet individuel sur « son » ministre, un Parlement peut espérer peser sur la position du Conseil s'il représente un grand Etat et/ou si la mobilisation de plusieurs assemblées est simultanée et appuyée par l'opinion comme ce fut le cas pour la renégociation de la directive service ne 2005. En dernier lieu, on peut s'interroger sur la capacité d'un négociateur national à utiliser son Parlement dans les discussions européennes, en retournant ses contraintes domestiques en atout stratégique. La littérature se perd en conjoncture à ce sujet faute d'une connaissance réelle des jeux diplomatiques

secrets. Il semblerait que l'invocation d'une contrainte parlementaire soit d'autant plus efficace qu'elle est : a. sincère et crédible, b. limitée afin de ne pas décrédibiliser le négociateur, c. agitée lors de la négociation des traités, pour lesquels les parlements ont un droit de veto, plutôt que vis-à-vis du droit dérivé. Incertain quant à la négociation véritable, l'effet des parlements nationaux semble en revanche plus net s'agissant des prises de position officielles des ministres. Le taux de corrélation entre l'absence de vote positif au Conseil et l'activité parlementaire suggère que les parlements les plus actifs contraignent leurs ministres à ne pas soutenir officiellement certains projets au Conseil mais cette prise de position publique serait largement déconnectée de la négociation véritable, informelle et secrète, entre Etats membres.

Enfin, s'agissant de la Cour de justice européenne, les parlements nationaux peuvent depuis 2009 la saisir pour cause de manquement au principe de subsidiarité. La disposition est rédigée de façon relativement ambiguë puisque cette faculté est conditionnée à l'ordre juridique interne d'un Etat ce qui laisse penser qu'elle reste soumise au bon vouloir des exécutifs. Elle n'a pas à cette heure été actionnée.

En conclusion, on constate que les effets des parlements nationaux sur la gouvernance européenne sont limités, diffus et doublement différenciés, en fonction des assemblées concernées et des institutions européennes avec lesquels elles interagissent. En dépit de la difficulté à leur assigner un rôle dans les traités et de la tentation de multiplier les procédures et instances gadgets, les parlements restent des forums essentiels d'élaboration des récits nationaux de la participation à l'Union européenne. A ce titre, ils contribuent à borner normativement l'espace des possibles européens et à encadrer ainsi, sur le long terme, la gouvernance de l'Union.

Références

- K. Auel, T. Christiansen (dir.), « After Lisbon: National Parliaments in the European Union », numéro spécial de *Western European, Politics*, vol. 38, n° 2, 2015.
- K. Auel, T. Raunio (dir.), « Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs », numéro special du *Journal of Legislative Studies*, 20(1), 2014.
- C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg et J. Smith (dir.), *Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.
- P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical reality*, Abingdon, Routledge, 2012.