

Les parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle de L'Union européenne

Acteurs efficaces ou influences marginales ?

Joana Cruz

*L'Europe signifie nous tous – c'est crucial d'avoir les parlements nationaux engagés dans la construction de
L'Europe.*

Durão Barroso, 13 avril 2007

Abstract

Keywords : *National parliaments ; democratic legitimacy ; quality of legislation ; interparliamentary cooperation ; decisional processes in EU.*

This article examines the historical path of involvement of national parliaments in the architecture of the European Union (EU). It questions whether successive treaty reforms and instruments developed up to this date have reinforced the importance of national parliaments, or whether they have simply remained symbolic actors in the European legislative process.

This paper argues that national parliaments are the missing democratic link between EU citizens and EU institutions. Enhancing their position in EU policy-making bears the potential to improve the quality of legislation of the EU, as well to breathe more democratic legitimacy into the European project.

Mots clés : parlements nationaux ; légitimité démocratique ; qualité de la législation ; coopération interparlementaire ; processus décisionnel de l'UE.

Cet article examine le cheminement historique de l'engagement des parlements nationaux dans l'architecture de l'Union. Il s'agit de savoir si les voies et instruments créés jusqu'à présent ont renforcé l'importance des parlements nationaux dans l'élaboration des politiques européennes, ou si les parlements ne sont restés que des institutions symboliques dans le processus législatif européen.

Cet article soutient que les parlements nationaux doivent jouer un rôle de fil conducteur entre les citoyens et les institutions de l'Union. Ce rôle aura le potentiel d'améliorer

la qualité de la législation de l'Union européenne, ainsi que de donner au projet européen une démocratisation plus profonde de ses institutions communautaires.

Introduction

Quel *devrait être* le rôle des parlements nationaux (PN) dans l'architecture européenne? Cette question fait l'objet d'un débat intense à la fois politique et académique. D'une part, les fédéralistes croient que le seul rôle des PN devrait être celui de surveiller leur gouvernement au Conseil des Ministres. Ainsi, la meilleure façon d'améliorer la légitimité de l'Union serait justement de renforcer les pouvoirs du Parlement européen (Donnelly et Hoffman 2004). D'autre part, une vue intergouvernementale souhaite que les PN soient des acteurs plus efficaces et capables d'influencer tous les aspects du processus décisionnel de l'UE (Cygan 2001).

Cet article s'accorde avec les deux parties du débat : à la base, la fonction des PN dans les affaires de l'UE devrait certainement être de contrôler l'action européenne des gouvernements au sein du Conseil de l'Union. En effet, la légitimité démocratique du Conseil repose sur le fait que les ministres sont responsables devant leur parlement respectif. Mais le problème de la voie proposée par les fédéralistes, à savoir l'augmentation des pouvoirs du PE, est qu'elle n'a pas produit de résultats. L'Union est encore très loin de la vie des citoyens qui critiquent sa bureaucratie pour son caractère non démocratique. De plus, l'Union sert également de bouc émissaire lorsque certains ministres lui mettent sur le dos certaines politiques nationales impopulaires (bien que ces dernières soient établies en accord avec le Conseil).

C'est pourquoi il est donc également souhaitable que les PN, comme l'indiquent les inter-gouvernementalistes, soient plus proches du processus législatif de l'Union. Complétant la légitimité du PE, les PN permettraient alors aux institutions de se rapprocher des citoyens. Vouloir mieux associer les parlements nationaux n'est pas vouloir freiner la construction européenne, mais au contraire lui donner le surcroît de légitimité qui est nécessaire à son approfondissement (Haenel 2006 : 82).

L'aperçu historique qui suit examine le parcours des PN au sein de l'Union et analyse comment ils ont été poussés au centre de l'agenda politique européen et de l'intérêt académique.

1. Aperçu historique

1.1. Ni « oui » ni « non », quand les parlements n'avaient pas droit au chapitre

Au début du projet européen, les PN ont été exclus du processus législatif. Mais ils ont été progressivement invités à participer à l'architecture institutionnelle de l'UE.

Quand les six membres fondateurs de la Communauté européenne ont signé le Traité de Rome, il y a cinquante ans, les PN étaient chargés de nommer les membres de l'Assemblée européenne et cherchaient à influencer leurs ministres respectifs au Conseil de l'Union. Ce dernier offrait une voie de légitimation démocratique de l'Union. Les PN, en tant que législateurs de base, étaient donc invités à intervenir seulement dans la mesure où leur approbation était nécessaire pour les actes les plus fondamentaux de l'Union comme les Traités et, dans une autre mesure, pour transposer les directives communautaires au droit international.

Les PN ont en fait été dépourvus de tout pouvoir formel de dire « oui » ou « non » aux lois et règlements émanant des institutions de la Communauté européenne (Norton 1996 : 4). Mais de par leur propre fonction, les PN n'étaient de toute manière pas particulièrement enclins à être impliqués (Norton 1996 : 177). Les affaires européennes touchaient à des questions de politique étrangère, avec peu de pertinence pour le domaine national. L'intérêt national relevait de la responsabilité des gouvernements qui devaient rendre des comptes aux assemblées nationales. Qui plus est, il faut se rappeler que la question de la légitimité ne faisait pas débat à l'époque car les bienfaits de l'intégration européenne étaient alors évidents aux yeux des citoyens.

Néanmoins, le développement de la Communauté européenne à la fin des années 1980 a eu un impact considérable sur le rôle des parlements nationaux. Tout d'abord, le suffrage direct du PE en 1979 a ajouté un important degré de légitimité directe à la Communauté. Les membres du PE ne se trouvaient plus désignés par les PN et ils devaient désormais utiliser cette nouvelle voie de légitimité démocratique pour demander plus de pouvoirs (Norton 1996 : 5). La relation entre le PE et les PN n'a naturellement jamais été exempte de tensions, particulièrement lorsque le souci d'apporter plus de légitimité démocratique à la vie de la Communauté est devenue de plus en plus évident (Neunreither 1994).

De plus, certaines compétences législatives des PN se sont vues transférer aux institutions européennes. L'Acte Unique a par exemple introduit les questions d'environnement, de santé et de sécurité à l'échelle européenne, alors que ces questions étaient auparavant du ressort national. Par ailleurs, ces décisions se sont vues désormais être prises à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité. Ainsi, les parlements nationaux ont à la fois perdu constitutionnellement, en raison du transfert de compétences et de la répartition des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) au niveau de l'UE avec la

convention collective des gouvernements nationaux, et politiquement puisqu'il est devenu difficile pour eux de contrôler leurs ministres au sein du Conseil lorsque le vote se produit à la majorité qualifiée (Raunio Hix 1999 : 142).

Un des problèmes majeurs est venu de ce que la perte des pouvoirs parlementaires au niveau national n'ait pas été compensée au niveau européen par une augmentation des pouvoirs du PE. Le statut du PE a été renforcé dans un rôle de co-législateur avec le Conseil dans certains domaines communautaires, mais en ayant des pouvoirs très limités dans d'autres domaines de coopération, tels que la politique étrangère, la justice et les affaires intérieures. La littérature autour du « déficit démocratique » porte sur ce sujet⁶.

1.2. SOS Démocratie : quand les parlements nationaux entrent en scène

Le déficit démocratique est à comprendre comme un manque de contrôle parlementaire du processus législatif de l'Union, suite au changement de compétences au niveau européen; cette perte n'ayant pas été compensée par des pouvoirs de surveillance accrues du PE (Cooper 2006 : 282). Cette fonction de contrôle inclut les différentes procédures utilisées par les assemblées nationales afin de suivre et d'influencer la législation émanant de l'UE. En outre, le Conseil européen s'est échappé du contrôle des PN et du PE (aux échelons national et européen), ce qui a provoqué un « double déficit démocratique » (Lodge 1996 : 190).

Les préoccupations concernant le déficit démocratique sont devenues plus aiguës lors de la crise autour de la ratification du traité de Maastricht en Irlande et en Danemark en 1992. Les dirigeants européens ont officiellement reconnu que pour permettre le bon développement du projet européen, celui-ci ne pouvait pas se fonder exclusivement sur une « légitimité de résultats » de ses politiques (Scharpf 1999). L'engagement des PN dans l'UE a été perçu comme un moyen important de renforcer une « légitimité de projets » de l'Union, car les parlements se trouvent dans une meilleure position (plus proche) pour représenter les opinions des citoyens, par rapport aux autres institutions de l'UE, le PE inclus. C'est pourquoi, depuis Maastricht, le lien entre les PN et la démocra-

⁶ Cf. Weiler, Joseph *et al* (1995), *European democracy and its critique: five uneasy pieces*, Florence: European University Institute, EUI working paper. RSC; no. 95/11 ; Majone, Giandomenico (1998) 'Europe's Democratic Deficit', *European Law Journal*, Vol. 4 (1), pp. 5-28; Moravcsik, Andrew (2002) 'In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (4), pp. 603-624; Cygan, Adam (2001), *National Parliaments in an integrated Europe: an Anglo-German perspective*, The Hague, London: Kluwer Law.

tisation de l'Union a été mis à l'ordre du jour. Et les réformes successives des traités, malgré leur impact limité, ont encouragé un plus grand rôle des PN. Quand bien même ces derniers ne voulaient pas être davantage impliqués, ils se sont retrouvés devant un fait accompli lorsqu'ils ont été appelés à ratifier des traités complexes dans leur ensemble (Norton 1996).

Le traité de Maastricht, par exemple, comprenait deux déclarations annexes sur le rôle des parlements nationaux. La Déclaration 13, d'une part, soulignait l'importance de l'accès des PN à la législation de l'UE en temps voulu et encourageait le développement de la coopération avec le PE. La Déclaration 14, d'autre part, exprimait son avis favorable à des conférences conjointes entre le PE et les PN. Cependant, comme on le verra plus loin, le seul congrès interparlementaire (les « Assises ») eut lieu à Rome en 1990, ce qui avait déjà annoncé les difficultés à optimiser la coopération entre les députés européens et parlementaires nationaux.

Ajouté à ces deux déclarations, le traité a également introduit une disposition sur le principe de subsidiarité (TUE, art n° 2). Ce principe stipule que les mesures législatives doivent uniquement être prises au niveau communautaire au cas où elles ne pourraient pas être traitées par les États-membres eux-mêmes. Les critères spécifiques à son application sont détaillés dans le protocole sur le rôle des parlements nationaux en annexe du traité d'Amsterdam. Le protocole (PNP) prévoit une transmission plus rapide des propositions législatives de la Commission aux PN et un délai de six semaines avant que le Conseil puisse entamer l'examen d'un texte.

De plus, le protocole a également donné à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux (COSAC) la responsabilité d'une participation collective plus efficace au sein de l'UE. Créée en 1989, la COSAC fonctionnait jusqu'alors comme un forum où, tous les six mois, les commissions des parlements nationaux spécialisés dans les affaires européennes et les représentants du PE (une délégation de six députées, dont deux vice-présidents compétents dans les relations avec les PN) échangeaient leurs points de vue sur les meilleures pratiques à adopter. La COSAC a ainsi évolué comme un outil important dans le renforcement des systèmes de contrôle des PN.

Toutefois, ces messages ancrés dans les protocoles et les déclarations ont été considérés, symboliquement, comme des messages politiques envoyés par les gouvernements aux PN. Ils n'ont pas vraiment entraînés de participation collective de la part des PN en pratique, et ce pour plusieurs raisons : a) les déclarations de Maastricht n'étaient pas juridiquement contraignantes ; b) le principe de subsidiarité a été d'un usage très limité ; c) le PNP avait certes établi le droit parlementaire de recevoir tous les documents (y compris les livres verts, livres blancs et les communications de la Commission), mais excluait les gouvernements de l'obligation de transmettre tous les actes législatifs, tels que ceux concernant le deuxième pilier de la politique étrangère et de la sécurité (Maurer et Buehler 2002 : 2). Ainsi les PN n'ont pas eu la possibilité de s'occuper de la justice et des affaires intérieures (JAI), le troisième pilier, ni de participer à de nouvelles formes

de coordination des politiques intergouvernementales, telles que la méthode ouverte de coordination. Cette méthode, qui s'applique dans le domaine social par exemple, offre d'autres moyens de gouvernance fondés sur la participation volontaire des États-membres sous forme de recommandations et de conseils sur les meilleures pratiques à adopter, sans la menace de sanctions pour les non-participants.

Les attentes concernant le rôle des parlements dans la législation européenne sont pour la première fois devenues considérablement plus grandes au moment où les représentants des PN se sont directement engagés dans le processus de décision de l'UE. Cela se passa en 2001 durant la période de la Convention chargée d'élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union, un modèle suivi par la Convention sur l'avenir de l'Union européenne qui a rédigé le Traité constitutionnel (ce même traité qui sera rejeté en 2005). Bien que les véritables décisions aient été prises par les gouvernements nationaux à la Conférence intergouvernementale (CIG), les PN ont pu faire des recommandations sur leur propre rôle dans l'Union. Au cours de cette intervention à la Convention, le président du Présidium, Giscard d'Estaing, a relancé certaines propositions pour la création d'une troisième chambre de parlementaires nationaux avec d'importants pouvoirs de veto, ainsi que le pouvoir de modifier la législation communautaire (Heseltine 1989, Teasdale et Huxham 1991, Brittan 1994). La Convention n'a cependant pas voulu de la création d'une nouvelle institution au niveau européen qui aurait apporté moins de transparence et compliqué la structure institutionnelle de l'UE. Une nouvelle institution aurait également pu exacerber les tensions avec l'autre chambre élue, le PE, et déclencher un conflit avec le Conseil des ministres qui est déjà l'institution représentant les États-membres au niveau de l'UE.

Au lieu de cela, la Convention a élaboré un « mécanisme d'alerte précoce » (MAP) de subsidiarité qui habilite les PN à demander à la Commission de réexaminer une proposition législative. Dans un délai de six semaines après l'envoi d'une proposition législative par la Commission, si au moins un tiers des PN⁷ trouve une violation de la subsidiarité (un quart dans le cas de propositions législatives touchant à la coopération policière et judiciaire en matière pénale), la Commission est obligée d'entreprendre une des démarches suivantes : revoir sa proposition, décider de la maintenir, l'amender ou la retirer. Le seuil de voix pour déclencher ce mécanisme et pour décider de soumettre ou non un avis motivé à la Commission (aussi connu comme le système de « carton jaune ») a incité les PN à coopérer entre eux (Knudsen et Carl 2006 : 15). Le MAP de subsidiarité a ainsi posé un vrai défi aux pouvoirs établis et aux procédures de contrôle qui existent depuis de nombreuses années (Maurer 2007 : 28).

⁷ Les parlements monocaméraux disposent de deux voix et chaque chambre d'un parlement bicaméral d'une voix.

Le débat sur la légitimité démocratique de l'UE, provoqué par la crise de la ratification du traité de Maastricht en 1992 et intensifié par le rejet du traité constitutionnel en 2005, en France et aux Pays-Bas, a donc mis les PN au centre de l'agenda de l'UE et de l'intérêt académique. Malgré l'absence de rôle formel au début de l'intégration, de nombreuses références explicites aux PN sont désormais inscrites dans les traités. Cela a eu pour effet de considérablement améliorer leur capacité juridique à surveiller leur gouvernement et les institutions de l'Union.

Si la capacité de chaque parlement à contrôler l'action européenne de son gouvernement a augmenté, comment examiner le rôle collectif des vingt-sept PN ? Est-ce que les nouvelles voies de coopération créées, comme la COSAC, ont augmenté l'importance des PN dans l'élaboration des politiques européennes ? Les parlements ont-ils gagné un poids collectif dans le processus de décision ou sont-ils restés des institutions symboliques ?

2. Arriver à une participation collective des parlements nationaux

D'autres possibilités ont été envisagées pour que les PN puissent participer au niveau de l'UE, parmi celles-ci la COSAC, le dialogue avec le PE et de nouvelles procédures instituées par la Commission européenne.

2.1. L'incitation COSAC

La tentative de créer une troisième chambre où les PN pourraient être représentés dans la structure supranationale avait perdu de son élan car cette idée exigeait un remaniement de l'ensemble de l'équilibre institutionnel de l'UE. Une alternative a donc été l'institutionnalisation de la COSAC qui agirait au nom des PN sur la scène européenne, plus précisément comme *lien* du contrôle de subsidiarité au niveau de l'UE. Cette idée a été envisagée lorsque la Convention avait pensé au mécanisme d'alerte précoce (MAP).

Comme on l'a vu, le MAP a des répercussions sur les procédures que les PN ont à élaborer et sur les possibilités d'une coopération efficace et d'échange d'information entre les parlements. Il offre également la capacité d'améliorer efficacement le rôle législatif des parlements en leur permettant de contourner leur propre gouvernement (s'ils souhaitent faire ainsi) et de demander à la Commission de réexaminer une proposition législative. Cette nouvelle incitation législative a créé des attentes pour que les PN, jusque-là sans aucun pouvoir formel, deviennent des acteurs – collectifs – efficaces au sein de l'UE.

Dans la pratique, il y a eu cependant des obstacles considérables à ce que les vingt-sept parlements fassent usage de ce mécanisme de manière concertée. Certains chercheurs ont même été jusqu'à affirmer que les PN ne sont pas en mesure de grandement utiliser cet outil (Fraga 2005, Raunio 2004). Les raisons tiennent au fait que chaque Par-

lement est un animal politique différent et que chaque constitution d'un État-membre attribue des pouvoirs différents à sa législature. En outre, la façon dont les PN font usage de leurs compétences et la manière dont ils se perçoivent eux-mêmes influencent différemment leur volonté (ou leur manque de volonté) de coopérer les uns avec les autres. Par exemple, les parlements qui brillent par leur fierté comme le Royaume-Uni, le Danemark et l'Estonie, ne souhaitent pas voir l'émergence d'une nouvelle institution de contrôle de subsidiarité au niveau de l'UE. En revanche, des pays comme la France ou la Belgique, où les assemblées législatives sont plus faibles, peuvent bénéficier de l'institutionnalisation de la COSAC pour renforcer leurs pouvoirs à l'échelon national (Kaukaoja 2007).

La valeur ajoutée de la COSAC a donc été plus importante pour améliorer les activités de contrôle des gouvernements dans l'UE que pour créer une instance d'action collective. Cette plateforme permet aux PN de partager les meilleures pratiques et d'apprendre des exercices de subsidiarité. Par exemple, la COSAC a mené des exercices coordonnés ciblés sur la question de la subsidiarité sur proposition de la Commission « Troisième Paquet Ferroviaire », et aussi sur le droit matrimonial et les services postaux. Le résultat fut probant. Tous les États-membres ont jugé ces exercices positifs pour leurs procédures de contrôle et ils se sont accordés à réaliser des contrôles réguliers, au moins deux fois par an (COSAC XXXVII, 2007). C'est dans ce but que la Conférence des présidents des parlements a mis sur pied un organe d'échange d'information interparlementaire de l'Union européenne (IPEX)⁸, et ce en collaboration avec le PE (Lignes directrices de La Haye, 2004). Il s'agit d'une plateforme utilisée par les parlements nationaux afin d'alerter les uns et les autres lorsque des propositions sont sujettes au non respect du principe de subsidiarité.

La plus grande incitation que les PN peuvent donc recueillir des structures de la COSAC est cette capacité de contrôler plus efficacement les activités de leurs propres ministres au sein du Conseil. Cela explique pourquoi, au cours des cinq dernières années, la COSAC a évolué en une plateforme nationale pour renforcer le contrôle des questions européennes, au lieu de devenir un acteur important dans le processus décisionnel européen (Knudsen et Carl 2006 : 16).

2.2. Le Parlement européen, la motivation

Une autre motivation à la participation effective des PN au niveau de l'UE est à trouver dans le cadre de la coopération avec le PE. Lors des cinquante dernières années, les

⁸ IPEX : www.ipex.eu

relations interparlementaires n'ont certes pas toujours été exemptes de tension. Cependant, depuis Maastricht, le PE cultive des relations plus étroites avec les PN en partie dans le but d'empêcher l'émergence d'une institution parlementaire rivale au niveau de l'UE, mais aussi comme moyen de sensibiliser les PN à son propre ordre du jour (Neunreither 2005 : 467).

L'importance que le PE attache à la poursuite des liens avec les PN s'est traduit à travers l'établissement de nouvelles formes de coopération : les réunions parlementaires conjointes sur l'avenir de l'Europe et la stratégie de Lisbonne (et d'autres sujets horizontaux qui débordent les compétences d'une seule commission) ; les réunions conjointes des commissions (au moins une fois par semestre) ; la Conférence des Présidents des parlements ; les rencontres interparlementaires *ad hoc* au niveau des commissions à l'initiative du PE ou du parlement de l'État membre assurant la présidence du Conseil de l'Union européenne ; les visites de députés des PN auprès du PE afin de participer aux réunions des commissions spécialisées correspondantes. Il convient également de noter l'allocation d'un budget annuel considérable, spécifiquement consacré à ce partenariat efficace entre les PN et le PE.

Néanmoins la pratique montre encore une fois qu'il est très difficile d'utiliser ces ressources notamment parce que les PN ne se considèrent pas comme acteurs de leur propre droit, et ce vis-à-vis de leur gouvernement. L'attitude qui prévaut parmi les parlements nationaux est de rendre des comptes à leur gouvernement, sans s'engager dans une coopération au niveau de l'UE qui peut impliquer l'adoption d'une position anti gouvernementale (Maurer et Wessels 2001).

Une voie prometteuse afin de surmonter cet obstacle⁹ consiste à consacrer du capital politique à des rencontres entre les comités sectoriels des PN et les commissions du PE. D'une part, ces rencontres permettent aux parlementaires nationaux d'avoir plus d'accès à l'information sur la position des autres gouvernements des États-membres et d'autres parlements de l'Union concernant certaines politiques. D'autre part, cela permet au PE de comprendre les points de vue des différents PN pour construire ses positions. La mise en place de la législation européenne se voit ainsi facilitée. Cela est particulièrement évident dans les domaines où il n'existe pas de mécanisme formel et régulier de contrôle parlementaire, comme c'est le cas sur le plan constitutionnel ou pour des questions budgétaires ainsi que, de plus en plus, pour des questions de coopération intergouvernementale sur lesquelles les PN et le PE souffrent d'un déficit de participation. Les activités Eurojust et Europol sont un bon exemple d'un manque de par-

⁹ Voir d'autres avis : Parlement européen (2009), Rapport sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du traité de Lisbonne (2008/2120(INI)), 13 mars 2009.

ticipation des PN. Mais grâce au Traité de Lisbonne (qui n'est pas encore officiellement en place) la participation des PN à ces activités sera renforcée.

Par rapport à des contacts bilatéraux avec les délégations du PE ou même des réunions interparlementaires, ces réunions spécialisées ont donc le potentiel d'apporter plus de fruits à la relation PN-PE. De plus, il s'agit là d'une opportunité pour faire comprendre à l'ensemble des parlementaires nationaux (et pas seulement les membres des commissions des affaires européennes) qu'ils font (eux aussi !) partie du processus législatif de l'UE (Maurer 2007 : 32). Cela permettra de réduire, ou tout du moins d'atténuer, le déficit démocratique de la législation de l'UE.

2.3. L'incitation de la Commission européenne

En Mai 2006, le président Barroso a annoncé que la Commission souhaitait transmettre directement aux PN toutes ses nouvelles propositions et documents de consultation (livres verts, blancs et communications) comme cela était déjà requis par le protocole annexé au Traité d'Amsterdam. Le Président de la Commission voulait les inviter à réagir afin d'améliorer le processus de formulation des politiques (Barroso 2006). Cette initiative, annoncée dans la Communication « Un projet pour les citoyens », s'inscrivait dans la stratégie de la Commission de rapprocher l'UE de ses citoyens (Commission européenne 2006). Les PN ont effectivement à leur disposition une option supplémentaire pour influencer le processus législatif à Bruxelles.

La majorité des PN estime néanmoins que ce mécanisme de transmission directe n'apporte rien de nouveau au dialogue pré-législatif entre la Commission et les vingt-sept parlements. En effet, les PN ont choisi de recourir à cette procédure de façon différente, ce qui est expliqué par le fait qu'ils sont des animaux politiques différents avec des motivations très différentes. Certaines chambres, par exemple la House of Lords au Royaume-Uni, le *Folketing* danois, ou le *Riksgad* slovène sont très engagés. Il y a aussi une divergence de préoccupations : par exemple le Sénat français, le Parlement néerlandais et l'Assemblée nationale portugaise se sont concentrés sur les questions de subsidiarité et de proportionnalité. Mais une majorité de PN examine surtout des considérations de nature politique liées au contenu des propositions de la Commission (Commission européenne 2009).

Au vu des chiffres, la Commission considère pour sa part que l'impact de cette nouvelle approche est un succès. Environ 450 avis ont été reçus entre septembre 2006 et avril 2009, dont plus de 400 ont déjà obtenus une réponse de la Commission¹⁰. Même si

¹⁰ Dans le cadre du dialogue de subsidiarité avec les PN, la Commission Barroso, qui termine son mandat en Octobre 2009, a également adopté quatre rapports annuels sur ces relations avec les PN, identifié un coor-

la Commission n'est bien évidemment pas obligée de modifier ses propositions législatives face aux objections des PN, cela a tout du moins amené à ce que la Commission justifie mieux ses propositions. Le parlement Danois a par exemple indiqué que les services de la Commission avaient pris en compte leurs observations (COSAC XXXVII, 2007). Les PN sont ainsi reconnus comme co-auteurs dans le processus décisionnel de l'Union.

Les députés, en particulier les membres de la commission des affaires constitutionnelles, ont fortement critiqué ce renforcement du rôle législatif des PN en affirmant que cela sapait les pouvoirs du Parlement européen (EU Observer, 2007). Pourtant, la légitimité démocratique européenne ne peut qu'être renforcée par la double participation du PE et des PN aux différents niveaux du processus législatif. Ainsi, les politiques de l'UE, bénéficiant de l'apport législatif des PN, peuvent être mises en place plus efficacement, sans compromettre l'équilibre constitutionnel de l'Union, et en améliorant la qualité de la législation (Cooper 2006 : 282). Et les PN, plutôt que d'utiliser cette position comme un instrument de contrôle sur la Commission, semblent plus susceptibles à l'utiliser afin de renforcer leur position par rapport à leur propre gouvernement national. Ils peuvent en effet clarifier leurs positions dès le début de la législation et fixer des limites à leur propre gouvernement lors des négociations au Conseil.

3. Conclusion

Les derniers développements dans l'histoire de l'intégration européenne ont sans doute renforcé le rôle des PN dans l'architecture institutionnelle européenne. Au niveau national, ils sont en effet devenus des acteurs de plus en plus efficaces dans leur fonction de contrôle de l'action européenne de leur propre gouvernement. En revanche, au niveau de l'Union les PN restent encore des institutions marginales.

Le rôle des PN dans le cadre de la politique européenne a certes été progressivement renforcé. Mais bien que les structures d'incitation aient été mises en place pour que les PN soient engagés plus directement dans le processus décisionnel de l'Union, il n'en demeure pas moins que les PN ne sont pas un acteur unitaire. L'analyse des formes de coopération interparlementaire révèle que l'action collective a été entravée non seulement par la manière dont les assemblées législatives et les parlementaires se perçoivent dans le cadre de leur Constitution nationale, mais aussi du fait des différentes préoccupations de politique nationale qui déterminent différents niveaux de participation. Leur

donnateur parlements nationaux dans chaque DG, rédigé 12 newsletters, participé à plus de 50 réunions des représentants permanents des PN à Bruxelles et intensifié sa coopération et ses échanges avec IPEX (Commission européenne 2009).

motivation principale est d'utiliser ces structures et ces instruments pour mieux contrôler leur gouvernement au Conseil des Ministres de l'Union. La coopération au sein de la COSAC et du PE a donc apporté des repères utiles pour permettre aux PN de devenir des acteurs plus efficaces individuellement au plan national, plutôt que collectivement au sein de l'architecture institutionnelle de l'Union.

En l'absence d'une réponse unifiée, il est essentiel que les mécanismes disponibles, comme le mécanisme de dialogue de la Commission, servent bien le double objectif de 1. Respect de la subsidiarité pour le bienfait de la qualité de la législation ; 2. Mieux comprendre les politiques à tous les niveaux du gouvernement, pour le bienfait de la transparence lors de l'élaboration des lois de l'Union.

Il n'empêche que les structures existantes de la COSAC et les réunions des comités spécialisés offrent des possibilités avec une valeur ajoutée pour les PN dans l'exercice de leurs pouvoirs de contrôle de subsidiarité aux propositions de la Commission. Même si une approche uniforme à tout contrôle est difficile à envisager, les PN conjointement avec le PE et la COSAC peuvent poursuivre leur objectif collectif de rendre le Conseil plus responsable, et la législation de l'UE plus cohérente et efficace.

À la lumière de l'agenda de l'UE à court et moyen terme, et dans la perspective de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les PN continueront d'être engagés dans les affaires de l'Union. Ils continuent à se préparer à la mise en œuvre des mécanismes de contrôle de subsidiarité prévus par le nouveau Traité, dans le cadre de la COSAC et d'IPEX. Ils travaillent aussi pour obtenir un rôle approfondi dans certains domaines bien précis : justice, liberté et sécurité.

Toutes les nouvelles incitations pour que les parlementaires nationaux consacrent plus de capital politique à l'UE est une évolution bienvenue. Un engagement accru des PN dans le processus législatif de l'UE est un développement positif pour améliorer la qualité de la législation de l'UE afin de mieux légitimer les décisions européennes, améliorer la communication avec le public et, en somme, à renforcer l'absence de liens avec les citoyens européens.

Bibliographie

- Barroso, Durão (2006), « Speech at the Joint Parliamentary Meeting on the "Future of Europe" », Brussels, 9 May 2006.
- Cooper, Ian (2006), « The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU », *The Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (2), pp. 281-304.
- COSAC XXXVII (2007), *Biannual Report on EU procedures and practices*, Berlin, May 2007, available at: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>
- Cygan, Adam (2001), *National Parliaments in an integrated Europe: an Anglo-German perspective*, The Hague, London : Kluwer Law.

- Donnelly, Brendan and Hoffmann, Lars (2004), « The Role of National Parliaments in the European Union »» *The Federal Trust Policy Brief*, 3.
- EU Observer (2007), « MEPs blast national parliaments' EU ambitions », 4 May 2007.
- Haenel, Hubert (2006), « Les Parlements Nationaux, Un Appui pour L'Europe », *Foundation Robert Schuman*, juin.
- Hix, Simon and Raunio, Tapio (2000), « Backbenchers Learn to Fight Back: European and Parliament Government », *West European Politics* 23 (4), pp. 142-168.
- Knudsen, Morten and Carl, Yves (2006), « COSAC: Its Role to Date and its Potential in the Future », Gavin Barrett (ed), *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Clarus Press, Dublin.
- Lodge, Juliet, (1996), « The European Parliament » In : Svein Andersen and Kjell Eliassen (ed) *The European Union: How Democratic is it?*, London: Sage, pp. 187-214.
- Maurer, Andreas and Wessels, Wolfgang (eds.), (2001) *National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos.
- Neunreither, Karlheinz (1994), « The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments » *Government and Opposition*, Vol. 29 (3), pp. 299-300.
- Neunreither, Karlheinz (2005), « The European Parliament and national Parliaments: Conflict or Cooperation? », *The Journal of Legislative Studies*, Vol.11 No.3/4, Autumn/Winter 2005, pp. 466-489.
- Norton, Philip (ed.) (1996), *National Parliaments and European Union*, Frank Cass: London
- Scharpf, Fritz (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, New York: Oxford University Press