



COMMISSION  
DES  
AFFAIRES EUROPEENNES

---

Paris, le 22 février 2010

*LE PRESIDENT*

**ÉCHANGE DE VUES DU 26 FÉVRIER 2010**

**EXPOSÉ DE M. HUBERT HAENEL :**

**« LES RÔLES DES PARLEMENTS NATIONAUX ET EUROPÉEN APRÈS  
LE TRAITÉ DE LISBONNE »**

\*\*\*

Le spectre de la légitimité démocratique a toujours hanté la construction européenne, mais tant que celle-ci a conservé un contenu essentiellement économique, il n'attirait qu'épisodiquement l'attention.

Dans le domaine économique en effet, les questions de principe avaient été tranchées dès l'origine par les traités eux-mêmes ; il s'agissait de mettre en œuvre ces principes, en dégagant des compromis et en ménageant des transitions.

Et c'est pourquoi, malgré l'autorité que lui conférait son élection au suffrage direct à partir de 1979, le Parlement européen a eu initialement

de la peine à trouver sa place dans le fonctionnement de l'Union, ne réussissant vraiment à s'imposer que dans le domaine budgétaire.

Le traité de Maastricht a constitué un tournant, en faisant pénétrer la construction européenne dans les domaines régaliens : non seulement il mettait en place une monnaie unique, mais il instituait une Union dont les deuxième et troisième « piliers » étaient de nature politique : les objectifs des deuxième et troisième « piliers » étaient une affirmation de l'Europe en matière de politique étrangère, de sécurité, de défense, et la construction d'un espace intérieur de liberté, de sécurité et de justice.

La construction européenne abordait ainsi des domaines où elle avait besoin d'une légitimité démocratique suffisante pour que son action soit perçue comme justifiée, et le thème d'un « déficit démocratique » de l'Union se trouvait plus que jamais au premier plan.

**La réponse à ce « déficit » a été cherchée, au fil des traités, dans un développement des pouvoirs du Parlement européen.**

Le traité de Maastricht contenait déjà, à cet égard, des avancées importantes. Il rendait nécessaire l'accord du Parlement pour de nombreuses décisions : accords internationaux les plus importants, règles concernant le droit de séjour et de circulation des citoyens de l'Union, règles de base concernant les fonds structurels et le fonds de cohésion, statuts du système européen de banques centrales, procédure uniforme pour les élections européennes. En outre, il mettait en place, pour certains domaines, la procédure de codécision dans laquelle un texte ne peut être adopté par le Conseil, même statuant à l'unanimité, dès lors que le Parlement s'y oppose. Enfin, les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée étaient sensiblement élargis : la Commission, désormais renouvelée après chaque élection européenne,

devait recevoir l'investiture du Parlement, et celui-ci avait désormais le droit de constituer des commissions d'enquête.

Le traité d'Amsterdam a poursuivi cette évolution : la procédure de codécision a été modifiée pour aboutir à une égalité complète entre le Parlement et le Conseil ; surtout, elle a été étendue à de nombreux domaines, devenant la procédure de droit commun lorsque le Conseil statue à la majorité. Le contrôle politique du Parlement sur la Commission a été renforcé par un mécanisme de double investiture (le Parlement investit d'abord le président de la Commission, puis la Commission en tant que collègue, après audition de chacun des membres désignés). Enfin, le Parlement a reçu un instrument important d'influence en matière de politique étrangère et de sécurité commune, puisque les dépenses de cette politique ont été mises à la charge du budget communautaire sauf décision contraire du Conseil statuant à l'unanimité.

Le traité de Nice a prolongé ce mouvement, en étendant la procédure de codécision aux nouvelles matières où le Conseil était désormais appelé à statuer à la majorité qualifiée. Par ailleurs, ce texte a accru les pouvoirs du Parlement en ce qui concerne la saisine de la Cour de Justice : alors qu'auparavant il pouvait seulement saisir celle-ci pour sauvegarder ses propres prérogatives ou faire constater la « carence » d'une autre institution à mettre en œuvre une disposition des traités, il a reçu – au même titre qu'un État membre – la possibilité de former des recours contre les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne (BCE), que ce soit pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité instituant la Communauté européenne, ou détournement de pouvoir.

Le traité de Lisbonne a parachevé l'évolution vers une « parlementarisation » de la construction européenne, mais d'une manière novatrice, non seulement en renforçant encore les pouvoirs du Parlement européen, mais en attribuant un rôle spécifique aux parlements nationaux.

Avec le traité de Lisbonne, le rôle législatif du Parlement européen se trouve sensiblement accru par la généralisation (sous réserve d'exceptions en nombre très limité) de la procédure de codécision qui va désormais s'appliquer également en matière de justice et d'affaires intérieures, de politique commerciale commune, de législation agricole...

Ses pouvoirs budgétaires augmentent également en raison de la suppression de la notion de « dépenses obligatoires », alors que cette part du budget, comprenant essentiellement les dépenses agricoles, ne peut pratiquement pas aujourd'hui être amendée par le Parlement. Le Conseil et le Parlement sont placés sur un pied d'égalité dans la procédure budgétaire ; toutefois, si un accord est intervenu au sein du comité de conciliation entre les représentants du Parlement et ceux du Conseil, mais que ce dernier rejette cet accord, le Parlement peut statuer définitivement en reprenant tout ou partie des amendements qu'il avait adoptés en première lecture.

**Le Parlement européen se trouve désormais au centre des institutions de l'Union**, avec de larges pouvoirs qu'il exerce de manière autonome, n'étant pas lié à un Gouvernement par une discipline majoritaire, comme c'est d'ordinaire le cas dans un régime parlementaire.

À côté de ces changements, qui se situent dans la logique des précédents traités, le traité de Lisbonne contient des dispositions plus novatrices en ce sens **qu'elles accordent un rôle aux parlements nationaux dans le fonctionnement même de l'Union.**

Le premier aspect de ce rôle est de **veiller au respect du principe de subsidiarité**.

Le mécanisme retenu comprend trois aspects :

– dans un délai de huit semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif, toute chambre d'un parlement national peut adresser aux institutions de l'Union un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime que ce texte ne respecte pas le principe de subsidiarité. Les institutions de l'Union « tiennent compte » des avis motivés qui leur sont adressés. Lorsqu'un tiers des parlements nationaux ont adressé un avis motivé, le projet doit être réexaminé (pour les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est abaissé à un quart). Pour l'application de cette règle, chaque parlement national dispose de deux voix ; dans un système bicaméral, chaque chambre dispose d'une voix ;

– si un projet d'acte législatif est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux et si la Commission décide de le maintenir, le Conseil et le parlement doivent se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité ; si le Conseil (à la majorité de 55 % de ses membres) ou le Parlement (à la majorité simple) donne une réponse négative, le projet est écarté ;

– après l'adoption d'un texte, la Cour de justice peut être saisie par un État membre d'un recours pour violation du principe de subsidiarité émanant d'un parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Le recours est toujours formellement présenté par le gouvernement d'un État membre, mais le protocole ouvre la possibilité qu'il soit simplement « transmis » par ce gouvernement, l'auteur véritable du recours étant le parlement national ou une chambre de celui-ci.

Par ailleurs, les parlements nationaux sont associés à la mise en œuvre des « **clauses passerelles** » qui permettent le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour une décision du Conseil, ou le passage d'une procédure autre que la codécision entre le Parlement européen et le Conseil à la procédure de codécision. La décision de mettre en œuvre une « clause passerelle » est prise par le Conseil européen à l'unanimité. Elle doit être approuvée par le Parlement européen. Toutefois, chaque Parlement national dispose, avant que la décision ne soit prise, d'un **droit d'opposition**. Dès lors que le Conseil européen a manifesté l'intention de recourir à une « clause passerelle », cette initiative est transmise aux parlements nationaux. Cette transmission ouvre un délai de six mois durant lequel tout parlement national peut s'opposer à la mise en œuvre de la « clause passerelle ». Si, à l'expiration de ce délai, aucun parlement national n'a notifié son opposition, le Conseil européen peut statuer.

Enfin, certaines dispositions du traité associent les parlements nationaux à la constitution de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Elles prévoient que « *les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats* » de l'évaluation de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice et qu'ils « *sont tenus informés des travaux* » du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure. Surtout, **le nouveau traité précise que les parlements nationaux sont associés « à l'évaluation des activités d'Eurojust » et au « contrôle des activités d'Europol »**. En outre, les parlements nationaux ont un droit d'opposition (analogue à celui prévu pour les

« clauses-passerelles ») lorsque le Conseil détermine la liste des aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière.

Cette nouvelle implication des parlements nationaux pourrait contribuer par plusieurs aspects à renforcer la légitimité de l'Union. Tout d'abord, parce qu'un meilleur contrôle du respect du principe de subsidiarité, en incitant à recentrer l'action de l'Union vers les domaines où elle est particulièrement nécessaire, ne peut que renforcer l'acceptabilité de cette action. Ensuite, parce qu'impliquer davantage les parlements nationaux revient à renforcer leur rôle de relais, de fil conducteur, entre les citoyens et l'Union. Enfin, parce qu'étant plus directement associés aux activités de l'Union, les parlements nationaux pourront d'autant moins se dérober à leurs responsabilités en matière de contrôle de la politique européenne menée par leurs gouvernements.

Plus généralement, la double parlementarisation opérée par le traité de Lisbonne – ce traité est souvent qualifié de « traité des parlements » – paraît dans l'esprit de la construction européenne comme « fédération d'États-Nations », selon la formule de Jacques Delors, car une fédération de ce type – visant un exercice en commun des souverainetés plus que l'avènement d'une souveraineté nouvelle remplaçant celle des États membres – ne peut ni reposer sur une méthode décision unique, ni sur une seule forme de légitimité : **elle doit associer, conjuguer toutes les légitimités en présence.**