



Paris, le 22 février 2010

LE PRESIDENT

ÉCHANGE DE VUES DU 26 FÉVRIER 2010

DOCUMENT COMPLEMENTAIRE

ELEMENTS SUR L'IDÉE D'UN « SÉNAT EUROPÉEN »

I – BREF HISTORIQUE

L'idée de créer un « Sénat européen » représentant les parlements nationaux est une idée qui appartient au débat européen depuis les origines de la construction communautaire, et qui a été évoquée à diverses reprises au cours des vingt dernières années.

L'objectif poursuivi par les promoteurs de cette idée est d'associer les parlements nationaux à la construction européenne, et de renforcer ainsi ses liens avec les citoyens.

L'expérience de la Convention (2002-2003) a montré que cette idée, souvent mal comprise, se heurte à de très fortes oppositions :

– celle du Parlement européen, qui y voit le risque d'une instance concurrente,

– celle de la plupart des pays membres (gouvernements et parlements), hostiles par principe à la création d'une nouvelle

institution (« *no new body* » ont été les mots les plus souvent entendus au sein de la Convention).

La principale objection qu'a suscitée l'idée d'un « Sénat européen » est que le système européen est déjà bicaméral, puisque la législation européenne est élaborée en codécision par le Parlement européen et le Conseil. Celui-ci est déjà, d'une certaine manière, une « deuxième Chambre ».

Si la Convention a très rapidement écarté l'idée d'un « Sénat européen », elle s'est davantage attardée sur l'idée, lancée par M. Giscard d'Estaing, d'un « Congrès » qui aurait réuni, chaque année, parlementaires européens et parlementaires nationaux.

Dans l'esprit de M. Giscard d'Estaing, le « Congrès » aurait eu un double rôle : il aurait élu le président stable du Conseil européen et il aurait été le cadre, chaque année, d'un grand débat sur « l'état de l'Union » au cours duquel les différents responsables européens auraient rendu compte de leur action et reçu critiques et suggestions des parlementaires.

Cette proposition a été fortement combattue par le Parlement européen, ainsi que par certains États qui, très réservés quant à la mise en place d'une présidence stable du Conseil européen, craignaient que son élection par le « Congrès » ne renforce sa légitimité.

Finalement, l'idée du « Congrès » a été repoussée par la Convention.

II - LES FORMES ACTUELLES D'ASSOCIATION DES PARLEMENTS NATIONAUX

Les parlements nationaux sont d'ores et déjà collectivement associés à la construction européenne sous diverses formes :

– **la Conférence des présidents des parlements nationaux et du Parlement européen.** Cette Conférence, couramment dénommée « Conférence des présidents des parlements de l'Union », se réunit régulièrement depuis 1981.

– **la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).** La première COSAC s'est déroulée à Paris en novembre 1989. Depuis lors, la COSAC s'est

réunie chaque semestre dans le pays exerçant la présidence de l'Union. En 1997, elle a été intégrée dans le droit primaire de l'Union par un protocole annexé au traité d'Amsterdam.

– **l'Assemblée de l'UEO (Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense)**. Cette assemblée, qui tient deux réunions par an, demeure la seule enceinte parlementaire européenne dans laquelle des parlementaires nationaux peuvent assurer collectivement un suivi des questions de sécurité et de défense.

– **les Conventions**. La formule de la Convention – destinée à préparer des changements dans les traités – a été employée à deux reprises : une première fois, en 1999-2000, pour élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; une seconde fois, en 2002-2003, pour préparer le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Elle est caractérisée par la réunion de toutes les légitimités en présence : gouvernements, Commission européenne, Parlement européen et parlements nationaux.

– **les coopérations informelles**. A côté des formes institutionnalisées de coopération interparlementaire existent d'autres types de contacts, qui résultent soit d'initiatives du Parlement européen, soit d'initiatives du Parlement de l'État membre exerçant la présidence, soit d'initiatives jointes.

III – ORIENTATIONS POSSIBLES

Relancer l'idée d'un « Sénat européen » dans le contexte actuel aurait peu de chances d'avoir des suites positives. D'une part, elle se heurterait aux objections qu'elle a toujours suscitées ; d'autre part, elle interviendrait dans un contexte marqué par la volonté de « tourner la page institutionnelle », après l'échec de la ratification du traité constitutionnel, puis les difficultés de ratification du traité de Lisbonne.

En revanche, il existe un courant important en faveur d'une meilleure association des parlements nationaux à la construction européenne.

Ce courant s'appuie sur deux préoccupations :

– d'une part, les référendums négatifs ont montré l'existence d'un fossé entre les citoyens et la construction

européenne, fossé qu'une meilleure association des parlements nationaux pourrait contribuer à combler ;

– d'autre part, la place centrale qu'occupe désormais le Parlement européen (fort de la légitimité que lui donne son élection directe) au sein des institutions de l'Union fait considérer à certains qu'une implication plus grande des parlements nationaux permettrait à la Commission et au Conseil de retrouver un peu d'espace.

Ainsi, le thème du rôle des parlements nationaux peut continuer à être mis en avant, à la condition d'éviter les propositions impliquant une révision des traités.

Dans cette optique, deux idées pourraient être avancées :

– tout d'abord, **renforcer et rationaliser la coopération interparlementaire**. Comme on l'a vu, il existe déjà de nombreuses formes d'association collective des parlements nationaux à la construction européenne. Mais ces diverses formes, peu coordonnées, mal connues, ne sont pas en situation d'avoir une influence sur le fonctionnement de l'Union. Seule la COSAC, du fait de sa reconnaissance dans les traités, parvient à jouer dans la durée un certain rôle. Une rationalisation de la coopération interparlementaire s'appuyant de manière privilégiée sur la COSAC – ce que permettent déjà les traités – permettrait vraisemblablement à l'association collective des parlements nationaux d'avoir un plus grand poids. Une COSAC renforcée pourrait ainsi devenir progressivement, dans les faits, l'embryon d'un « Sénat européen ».

– ensuite, **relancer l'idée du « Congrès »**. L'expérience des réunions parlementaires conjointes a montré l'intérêt de rencontres périodiques entre parlementaires européens et nationaux sur des sujets d'actualité. Organiser une réunion solennelle, une fois par an, de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux pour un grand débat sur « l'état de l'Union » est possible sans avoir à réviser les traités : dès lors que cette réunion aurait pour but un débat politique, non la prise d'une décision ayant valeur juridique, elle pourrait s'instaurer de manière pragmatique, quitte à être institutionnalisée ultérieurement comme ce fut le cas pour la COSAC.