

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des affaires constitutionnelles

2008/2120(INI)

26.1.2009

PROJET DE RAPPORT

sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du traité de Lisbonne (2008/2120(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Elmar Brok

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

concernant le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du traité de Lisbonne (2008/2120(INI))

Le Parlement européen,

- vu le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam,
- vu le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité d'Amsterdam,
- vu le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité de Lisbonne, en particulier son article 9,
- vu le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité de Lisbonne,
- vu sa résolution du 7 février 2002 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne¹,
- vu le code de conduite des relations entre les gouvernements et les parlements en ce qui concerne les questions communautaires (normes minimum à titre informatif) du 27 janvier 2003 (le "Code de conduite de Copenhague pour les parlements")², adopté lors de la XXVIII^e conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements de l'Union européenne (COSAC),
- vu les lignes directrices sur la coopération interparlementaire dans l'Union européenne, du 21 juin 2008³,
- vu les conclusions de la quarantième COSAC, qui s'est tenue à Paris le 4 novembre 2008, en particulier son point 1,
- vu le rapport de la sous-commission du parlement irlandais intitulé "L'avenir de l'Irlande dans l'Union européenne", de novembre 2008, en particulier les paragraphes 29 à 37 de la synthèse, dans lesquels le renforcement du contrôle parlementaire sur les gouvernements nationaux dans leur fonction de membres du Conseil est défendu avec beaucoup d'arguments,
- vu l'article 45 de son règlement,

¹ Adoptée conformément au rapport A5-0023/2002 de la commission des affaires constitutionnelles (rapport Napolitano) (JO C 284 E du 21.11.2002, p. 322.).

² JO C 154 du 2.7.2003, p. 1.

³ Version révisée adoptée par la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne lors de leur réunion des 20/21 juin 2008 à Lisbonne.

- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères et de la commission du développement (A6-0000/2008),
- A. considérant que la dernière résolution adoptée par le Parlement européen sur la question des relations avec les parlements nationaux date de 2002 et qu'une réévaluation est par conséquent opportune,
- B. considérant que les peuples de l'Union sont pleinement représentés par le Parlement européen et les parlements nationaux, qui sont compétents dans des domaines différents; considérant que l'indispensable parlementarisation de l'Union européenne doit donc reposer sur deux éléments: d'une part, l'élargissement des compétences du Parlement européen pour toutes les décisions de l'Union, d'autre part le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux par rapport à leurs gouvernements,
- C. considérant que, lors de la Convention européenne, la collaboration entre les représentants des parlements nationaux et les représentants du Parlement européen, ainsi qu'entre ceux-ci et les représentants des parlements des pays candidats à l'entrée dans l'UE a été excellente,
- D. considérant que les réunions des parlements¹ consacrées à certains thèmes particuliers dans le cadre de la phase de réflexion ont prouvé leur utilité, si bien qu'il semble possible d'avoir à nouveau recours à ce procédé lors de la convocation d'une nouvelle convention ou dans des circonstances analogues,
- E. considérant que les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux se sont améliorées et diversifiées ces dernières années, et qu'un nombre croissant d'activités se déroulent aussi bien au niveau des parlements dans leur ensemble qu'au niveau des différentes commissions parlementaires,
- F. considérant que le développement ultérieur des relations doit prendre en considération les avantages et inconvénients des différentes pratiques existantes,
- G. considérant que les nouveaux droits octroyés aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne, en ce qui concerne notamment le principe de subsidiarité, encouragent ceux-ci à s'impliquer dans le processus d'élaboration de la politique communautaire à un stade précoce,
- H. considérant que toutes les formes de coopération interparlementaire doivent se conformer à deux principes fondamentaux: efficacité accrue et démocratisation parlementaire,
- I. considérant que la première tâche et la première fonction du Parlement européen et des parlements nationaux est de participer au processus décisionnel législatif et d'exercer un contrôle sur les choix politiques, à la fois au niveau national et au niveau européen, et que l'utilité d'une étroite coopération pour le bien commun n'en demeure pas moins certaine, particulièrement en ce qui concerne la transposition de la législation communautaire dans le droit national;

¹ "Réunions parlementaires conjointes".

- J. considérant qu'il convient de développer des orientations politiques sur la base desquelles les représentants et les organes du Parlement européen pourront déterminer leur action ultérieure s'agissant de ses relations avec les parlements nationaux et de l'application des dispositions du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux,

La contribution du traité de Lisbonne au développement des relations

1. salue les nouveaux droits que confère le traité de Lisbonne, qui est un "traité des parlements", aux parlements nationaux, grâce auxquels le rôle de ceux-ci dans les processus politiques de l'Union européenne se trouve renforcé, et considère que ces droits peuvent être classés en trois catégories:

Droits d'information concernant:

- l'évaluation des politiques conduites dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice;
- les travaux du comité permanent de sécurité intérieure;
- les propositions de révision des traités;
- les demandes d'adhésion à l'Union européenne;
- les révisions simplifiées du traité (six mois à l'avance);
- les propositions de mesures visant à compléter les traités;

Droits de participation active:

- au bon fonctionnement de l'Union (disposition générale);
- au contrôle d'Europol et d'Eurojust, conjointement avec le Parlement européen;
- aux accords concernant les révisions des traités;

Droits d'objection:

- à toute législation ne respectant pas le principe de subsidiarité, par l'intermédiaire des procédures dites "de la carte jaune" et "de la carte orange";
- aux modifications des traités en procédure simplifiée;
- aux mesures de coopération judiciaire dans les affaires de droit civil (droit familial);
- à toute infraction au principe de subsidiarité par le lancement d'une procédure devant la Cour de justice (pour autant que la législation nationale le permette);

Relations actuelles

2. observe avec satisfaction que ses relations avec les parlements nationaux ont évolué favorablement ces dernières années, grâce aux activités communes suivantes:

- réunions régulières de commissions mixtes (deux fois par semestre au minimum);
- rencontres interparlementaires ad hoc au niveau des commissions à l'initiative du Parlement européen ou du parlement de l'État membre assurant la présidence du Conseil de l'Union européenne;
- rencontres interparlementaires au niveau des présidences de commissions;
- coopération au niveau des présidences des parlements au sein de la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne;
- visites de députés des parlements nationaux auprès du Parlement européen afin de participer aux réunions des commissions spécialisées correspondantes;
- réunions au sein des groupes ou partis politiques au niveau européen rassemblant des responsables politiques de tous les États membres et des députés européens;

Relations futures

3. est d'avis que de nouvelles formes de dialogue pré-législatif et post-législatif entre le Parlement européen et les parlements nationaux doivent être développées;
4. estime nécessaire de soutenir les parlements dans leur examen des projets législatifs avant que ceux-ci soient soumis au législateur communautaire;
5. fait remarquer que les réunions bilatérales mixtes régulières des commissions spécialisées correspondantes et les rencontres interparlementaires ad hoc au niveau des commissions organisées à l'instigation du Parlement européen permettent un dialogue à un stade précoce concernant les actes législatifs en cours ou en projet ou les initiatives politiques et qu'elles doivent par conséquent être maintenues et développées systématiquement pour prendre la forme d'un réseau permanent de commissions correspondantes; estime que ces rencontres peuvent être précédées ou suivies de réunions bilatérales ad hoc visant à examiner les questions nationales spécifiques et que la conférence des présidences de commissions pourrait se voir confier la tâche d'élaborer un programme d'activités des commissions spécialisées avec les parlements nationaux et de coordonner leurs travaux;
6. fait observer que les réunions des présidences des commissions spécialisées du Parlement européen et des parlements nationaux, telles que les réunions des présidents de la commission des affaires étrangères et de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, constituent également, eu égard au nombre limité de participants, un outil de partage des informations et d'échange de vues;
7. estime que des formes de coopération autres que celles évoquées ci-dessus pourraient apporter une contribution efficace à la création d'un espace politique européen et doivent donc être développées et diversifiées;
8. saluerait dans ce contexte des innovations au niveau des parlements nationaux; des députés européens pourraient par exemple se voir reconnaître le droit de venir une fois par an prendre la parole devant les assemblées plénières des parlements nationaux, de

participer, à titre de conseillers, aux réunions des commissions des affaires européennes, d'assister aux réunions des commissions spécialisées lorsque celles-ci examinent certains aspects de la législation communautaire, ou encore de participer, à titre de conseillers, aux réunions des différents groupes politiques;

9. recommande d'examiner la possibilité d'octroyer à ses commissions spécialisées des moyens financiers pour organiser des rencontres avec les commissions correspondantes des parlements nationaux et de mettre en place les moyens techniques permettant d'organiser des vidéoconférences entre les rapporteurs des commissions spécialisées des parlements nationaux et ceux du Parlement européen;
10. est convaincu que l'augmentation des pouvoirs des parlements nationaux en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, telle qu'elle est prévue par le traité de Lisbonne, permettra à la législation européenne d'être influencée et évaluée à un stade précoce, ce qui contribuera à améliorer le travail législatif au niveau de l'Union européenne;
11. note que les parlements nationaux se voient octroyer pour la première fois un rôle précis dans les affaires européennes, lequel se distingue de celui de leurs gouvernements nationaux et rapproche l'Union des citoyens;
12. rappelle que le contrôle des gouvernements nationaux par les parlements nationaux doit s'exercer, avant toute chose, dans le respect des règles constitutionnelles en vigueur;
13. souligne que les parlements nationaux sont des acteurs importants dans le cadre de la transposition de la législation européenne et qu'un mécanisme d'échange des meilleures pratiques dans ce domaine serait essentiel;
14. observe dans ce contexte que la création d'une plate-forme électronique d'échange d'informations entre parlements, le site internet IPEX¹, constitue un grand pas en avant, dans la mesure où l'examen des documents de l'Union européenne au niveau des parlements nationaux comme à celui du Parlement européen et, le cas échéant, leur transposition dans le droit national par les parlements nationaux peuvent être suivis en temps réel; considère donc qu'il est nécessaire de prévoir un budget approprié pour ce système développé et exploité par le Parlement européen;
15. envisage un contrôle plus systématique du dialogue pré-législatif entre les parlements nationaux et la Commission (ce qu'on est convenu d'appeler «l'initiative Barroso») afin d'être informé de la position des parlements nationaux à un stade précoce du processus législatif; invite les parlements nationaux à communiquer au Parlement européen, en même temps qu'à la Commission, les avis rendus dans le cadre de cette procédure;
16. se félicite des progrès réalisés ces dernières années pour développer la collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le domaine des affaires extérieures, de la sécurité et de la défense;

¹ IPEX: Interparliamentary EU Information Exchange, officiellement mis en service en juillet 2006.

17. note à nouveau avec inquiétude que la responsabilité devant les parlements en ce qui concerne les dispositions financières relatives à la PESC et à la PESD¹ est insuffisante et que la collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux doit par conséquent être améliorée, pour parvenir à un contrôle démocratique de tous les aspects de ces politiques²;
18. demande, pour renforcer la cohérence et l'efficacité et afin d'éviter les doublons, la dissolution de l'assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), dès que celle-ci aura été définitivement et pleinement intégrée à l'Union européenne par le traité de Lisbonne;

Le rôle de la COSAC

19. estime que le rôle politique futur de la COSAC devra être défini dans le cadre d'une étroite collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux, et que la COSAC, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au traité d'Amsterdam, doit rester principalement un forum d'échange d'informations et de débat concernant les questions politiques générales et les meilleures pratiques en matière de contrôle des gouvernements nationaux³; estime que les informations et les débats doivent à l'avenir se concentrer sur les activités législatives en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice et sur le respect du principe de subsidiarité au niveau de l'Union européenne;
20. est déterminé à jouer pleinement son rôle, à assumer ses responsabilités en matière de fonctionnement de la COSAC et à continuer de fournir un support technique au secrétariat de la COSAC et aux représentants des parlements nationaux;
21. rappelle que les activités du Parlement européen et des parlements nationaux au sein de la COSAC doivent être complémentaires et ne peuvent être ni fragmentées ni détournées de l'extérieur;
22. estime que ses commissions spécialisées devraient être plus impliquées dans la préparation des réunions de la COSAC et dans la représentation au sein de celle-ci; est d'avis que sa délégation devrait être dirigée par le président de sa commission des affaires constitutionnelles et devrait inclure les présidences et les rapporteurs des commissions spécialisées chargées des questions figurant à l'ordre du jour de la réunion concernée de la COSAC; juge nécessaire que la Conférence des présidents soit informée régulièrement du déroulement et des résultats des réunions de la COSAC et les députés une fois par an;
23. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

¹ Politique extérieure et de sécurité commune et politique européenne de sécurité et de défense.

² Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, du 17 mai 2006, sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139, du 14.06.2006, p. 1.) et article 28, paragraphe 3, du traité UE.

³ Voir le code de conduite des relations entre les gouvernements et les parlements concernant les questions communautaires (normes minimum à titre informatif) évoqué plus haut.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux

Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux ont été, d'une certaine manière, de nature «organique» jusqu'à la première élection directe des députés, dans la mesure où les membres du Parlement européen étaient désignés par les parlements nationaux. Le suffrage direct a brisé ce lien et la question s'est alors posée de savoir comment cette relation pourrait ou devrait s'organiser à l'avenir. Au terme d'une période prolongée durant laquelle des contacts isolés ont eu lieu en dehors de tout cadre réglementaire, une première tentative de structuration des relations mutuelles a vu le jour dans le cadre du traité de Maastricht. Deux déclarations relatives au traité en question soulignent que les parlements nationaux jouent un rôle dans l'activité législative communautaire, que les gouvernements doivent informer ceux-ci en temps utile des propositions législatives et qu'une coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen s'impose¹. Celle-ci pourrait notamment revêtir la forme d'un octroi de facilités réciproques et de rencontres régulières entre parlementaires.

C'est également durant cette période qu'a été créée la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements nationaux (la COSAC), qui se réunit tous les six mois, avec la participation du Parlement européen, afin de procéder principalement à un échange d'expérience et de meilleures pratiques en matière de contrôle des gouvernements nationaux dans le domaine des questions de politique européenne. La COSAC peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission des "contributions", qui toutefois n'engagent pas les parlements concernés. La participation du Parlement européen consiste à envoyer une délégation de six députés, dont deux vice-présidents du Bureau, particulièrement compétents dans le domaine des relations avec les parlements nationaux.

Le protocole concernant le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam a officialisé cette pratique et lui a conféré le rang de droit inscrit dans les traités. Le protocole encourage les parlements nationaux à participer de façon plus intensive aux activités de l'Union européenne et à exprimer leur point de vue sur les questions qui les concernent particulièrement. Il prévoit à cet effet une transmission plus rapide des documents de la Commission et un délai de six semaines avant que le Conseil ne puisse entamer l'examen d'un texte.

La «Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne», adoptée par la conférence de Nice, prévoyait que les parlements nationaux participeraient à un débat global devant notamment clarifier «le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne». L'un des onze groupes de travail de la Convention européenne qui a suivi s'est donc penché sur le rôle des parlements nationaux. Dans son communiqué final, le groupe de travail concerné concluait que les parlements nationaux se devaient d'employer tous les moyens à leur disposition pour influencer le Conseil par l'intermédiaire de leurs gouvernements. «L'ancrage» de l'Union dans

¹ Déclarations 13 et 14.

les États membres incombait aux parlements nationaux. Le communiqué ajoutait que ceux-ci ne faisaient pas concurrence au Parlement européen, que leurs rôles mutuels diffèrent, même s'ils partagent l'objectif commun de rapprocher l'Union de ses citoyens et de contribuer ainsi au renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne¹.

En 2002, le Parlement européen a consacré un rapport détaillé à ses relations avec les parlements nationaux². Il y faisait état des préoccupations exprimées au sein des parlements nationaux concernant l'Union européenne et de la nécessité d'une définition meilleure et sans équivoque de leurs compétences vis-à-vis des gouvernements nationaux et de l'Union européenne. Il s'agissait en l'occurrence d'arriver à une coopération plus étroite et plus efficace entre les parlements nationaux et le Parlement européen³. L'indispensable parlementarisation de l'Union devrait ainsi reposer sur deux éléments: d'une part l'élargissement des compétences du Parlement européen pour toutes les décisions de l'Union, d'autre part le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux par rapport à leurs gouvernements⁴. En ce qui concerne le volet pratique des relations, le Parlement européen proposait que la coopération entre les commissions parlementaires des parlements nationaux et celles du Parlement européen, dans l'ensemble des secteurs concernés par l'intégration européenne, se développe et se systématisent, entre autres dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, de l'Union économique et monétaire, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et des affaires constitutionnelles⁵.

Les protocoles annexés au traité constitutionnel concernant le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité accordent pour la première fois aux parlements nationaux la possibilité de réclamer le contrôle d'une proposition législative, afin de garantir le respect du principe de subsidiarité, lorsqu'un tiers des parlements le souhaitent (procédure «de la carte jaune»). Les mêmes protocoles annexés au traité de Lisbonne, également appelé «traité modificatif», complètent ce droit en donnant la possibilité de rejeter une proposition législative (procédure «de la carte rouge») en s'appuyant sur une majorité des parlements, une majorité du Parlement européen et 55% des membres du Conseil. Cette innovation concerne également les rapports entre le Parlement européen et les parlements nationaux, puisque celui-ci doit respecter un délai de huit semaines avant de pouvoir clore ses débats relatifs à une proposition et doit tenir compte des avis motivés transmis durant cette période. Il est par ailleurs tenu d'adapter son ordre du jour en fonction de la nouvelle situation. Même si les implications pratiques de ce nouveau dispositif n'apparaîtront qu'après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il revêt néanmoins une valeur «symbolique» non négligeable, dans la mesure où les parlements nationaux sont pour la première fois officiellement reconnus en tant qu'«acteurs au niveau communautaire».

II. Conclusions

Quelles conclusions peut-on tirer de cette évolution des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux? Premièrement, il n'existe plus d'antagonisme. Le Parlement

¹ Document CONV 35302 du 22.10.2002, pages 2 et 3.

² Résolution du 7.2.2002, rapport A5-0023/2002 de la commission des affaires constitutionnelles, rapporteur: Giorgio Napolitano.

³ Point 1 de la résolution.

⁴ Point 3 de la résolution.

⁵ Point 13 de la résolution.

européen ne s'est pas contenté de considérer favorablement le rôle croissant des parlements nationaux, il l'a soutenu activement. En outre, les intéressés ont reconnu que seule la complémentarité de leur action leur permettrait de renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif, au niveau communautaire comme au niveau national. Les députés du Parlement européen et des parlements nationaux ont affaire aux mêmes ministres, que ceux-ci agissent en qualité de représentants du gouvernement ou en qualité de représentants du Conseil des ministres. Les deux parties doivent, sur ce plan, éviter les doublons et les rivalités. Les relations doivent se concrétiser dans le cadre d'une collaboration plus structurée, qui ne doit pas obligatoirement être plus formelle. La proposition de résolution qui précède le présent texte contient plusieurs propositions concrètes allant dans ce sens. D'un autre côté, la collaboration interparlementaire ne doit pas aboutir à une immixtion dans les droits des parlements au niveau de leurs prérogatives législatives. Toute forme de collaboration interparlementaire doit, conformément à sa nature, être délibérative, se garder de contenir des décisions en rapport avec les cycles décisionnels actuels de l'Union, et doit être empreinte de reconnaissance mutuelle de la part des parlements et des parlementaires, qui constituent le miroir de la société¹.

¹ Andreas Maurer, The Lisbon Treaty: New options for and recent trends of interparliamentary cooperation, Discours prononcé à la conférence annuelle des correspondants du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires, Bruxelles, 9 octobre 2008, page 7.