

LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF EUROPÉEN À L'AUNE DU TRAITÉ DE LISBONNE

Anaïs Lagelle

Presses Universitaires de France | « [Revue française de droit constitutionnel](#) »

2011/3 n° 87 | pages 25 à 55

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130582427

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2011-3-page-25.htm>

Pour citer cet article :

Anaïs Lagelle, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif
européen à l'aune du traité de Lisbonne », *Revue française de droit constitutionnel*
2011/3 (n° 87), p. 25-55.
DOI 10.3917/rfdc.087.0025

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

*Le rôle des parlements nationaux
dans le processus législatif européen
à l'aune du traité de Lisbonne*

ANAÏS LAGELLE

La question des conditions de la démocratie en Europe constitue un préalable essentiel¹ au développement de l'idée européenne et à l'acceptation par les peuples d'un droit supranational. De la réponse à cette question va découler logiquement la définition du rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen.

Pour établir la démocratie en Europe, la construction européenne s'est appuyée sur un triangle institutionnel constitué par la Commission, le Conseil des ministres et le Parlement européen. Il n'est aucunement fait mention des parlements nationaux, pourtant garants de l'équilibre démocratique dans les États membres.

Néanmoins, jusqu'en 1979, chaque parlement envoyait des représentants siéger à l'Assemblée de Strasbourg : il existait ainsi un lien organique entre chacun d'eux et le Parlement européen, puisque ce dernier était composé d'un grand nombre de parlementaires nationaux.

Mais le Parlement européen n'avait alors rien d'un parlement comme les autres. La réforme de 1979 fut donc essentielle pour faire du Parlement européen une institution réellement démocratique en lui conférant, grâce au suffrage universel direct, une légitimité populaire incontestable.

Si la démocratie en Europe s'est développée, l'élection des députés européens au suffrage universel direct a progressivement isolé les parlements nationaux de la conduite des affaires européennes.

Pendant, les parlements nationaux et les États membres vont prendre conscience que la démocratie, dans un fonctionnement aussi particulier que l'Union européenne (UE) ne peut pas être assurée seulement par le Parlement européen, mais qu'elle doit aussi reposer sur les parlements nationaux.

Anaïs Lagelle, doctorante, ATER à l'Université Nice Sophia-Antipolis.

1. À ce sujet voir « *Les conditions de la démocratie en Europe. Le rôle des citoyens et des parlements nationaux* » de G. Berthu, lors des Assises sur l'avenir de l'Europe le 7 novembre 2001.

C'est ainsi que le traité de Maastricht² s'est accompagné d'une déclaration relative aux parlements nationaux et à la coopération interparlementaire.

Le traité d'Amsterdam³ est allé plus loin encore puisqu'un « protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE » lui a été annexé. Une étape a donc été franchie car, tandis qu'une déclaration a une simple valeur politique sans caractère obligatoire, les dispositions d'un protocole ont la même valeur juridique que les articles du Traité, c'est-à-dire une valeur normative.

Aujourd'hui, les parlements nationaux apparaissent donc comme un élément central de l'indispensable renforcement démocratique de l'UE : ils constituent ce lien démocratique qui fait tant défaut entre l'Europe et les citoyens, les institutions communautaires et le Parlement européen en particulier souffrant d'un déficit démocratique.

Pendant, le transfert de compétences des États vers les Communautés européennes (CE) suppose que, dans un nombre sans cesse croissant de domaines, l'édiction des normes relève non plus du parlement national mais bien des institutions communautaires. Ainsi, ce transfert de compétence a entraîné « une amputation des pouvoirs des parlements nationaux »⁴. En outre, la mise en œuvre de ces actes au niveau national appartient le plus souvent à l'exécutif, l'intervention résiduelle des parlements étant, de toute façon, encadrée par la primauté du droit communautaire.

Or, cette atteinte substantielle au pouvoir normatif des Assemblées n'est guère compensée au sein d'une construction européenne qui les a longtemps ignorées.

Ainsi, si le processus décisionnel de l'UE est bien fondé sur une participation des États, cette compétence est, pour l'essentiel, détenue par le Conseil des ministres, autrement dit par les exécutifs nationaux qui récupèrent, dès lors, une part des compétences perdues par les parlements.

Antérieurement au traité de Lisbonne, l'intervention des parlements nationaux dans le processus décisionnel s'articulait comme suit. Avec le traité de Maastricht, l'UE reposait sur trois piliers : un pilier communautaire (1^{er} pilier) et deux piliers intergouvernementaux : la Politique étrangère et de sécurité commune – PESC – (2^e pilier) et la Justice et les Affaires intérieures – JAI – (3^e pilier). Ces piliers correspondaient à des procédures d'élaboration des actes européens qui accordent une place plus ou moins importante aux parlements nationaux.

En ce qui concerne le 1^{er} pilier, les parlements nationaux n'exerçaient qu'une influence limitée sur l'élaboration des textes par l'intermédiaire des avis politiques qu'ils pouvaient adresser, en amont, à leurs gouvernements respectifs. Ils jouaient un rôle plus important en aval dans la procédure de transposition des directives communautaires.

2. Le 7 février 1992, les douze ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne signent un « traité d'union économique, monétaire et politique » à Maastricht, aux Pays-Bas. Le traité de Maastricht est le deuxième acte fondamental de la construction européenne après le traité de Rome du 27 mars 1957.

3. Le traité d'Amsterdam a été signé le 2 octobre 1997 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Il a modifié le traité instituant la Communauté européenne (traité CE) et le traité sur l'Union européenne (ou traité de Maastricht, traité UE). Son objectif était de créer un espace de liberté, de justice et de sécurité.

4. J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, LGDJ, 5^e édition, Paris, 2006, p. 396.

Dans les 2^e et 3^e piliers, les procédures relevaient d'une logique intergouvernementale où prévalait le rôle des États.

Avec le traité de Lisbonne, cette structure en pilier a disparu et le rôle des parlements nationaux s'en est trouvé changé.

Le rôle européen de chaque parlement national est avant tout, si ce n'est exclusivement, le contrôle politique de l'action de son gouvernement en matière de politique européenne.

Ainsi, la construction européenne a abouti à deux paradoxes : des parlements nationaux privés de fonction législative et un Parlement européen en déficit démocratique.

On peut alors se demander si l'insertion des parlements nationaux dans le processus décisionnel ne serait pas essentielle pour réduire le déficit démocratique ? Le traité de Lisbonne va-t-il permettre de rétablir l'équilibre ?

En effet, il y a deux raisons qui font que l'on n'arrive pas à établir la démocratie en Europe. La première raison est technique : il s'agit de la difficulté d'organiser au Parlement européen un débat politique clair et lisible directement par les citoyens.

La deuxième raison est politique : il n'y a pas eu de transfert de légitimité de la part des citoyens, parallèlement aux transferts de compétences juridiques.

Pendant longtemps, les gouvernements ont cru que ce déficit de légitimité pourrait être comblé en renforçant les pouvoirs et l'influence du Parlement européen. Mais c'est le contraire qui s'est produit.

Pour remédier à ce déficit démocratique, la solution est de ramener les nations, et donc les parlements nationaux, dans le processus décisionnel européen. Il faudrait donc donner le rôle décisionnel prédominant non pas au Parlement européen mais aux parlements nationaux. Cela éviterait d'avoir une Europe intergouvernementale peu transparente et peu participative ou une Europe communautaire trop rigide et coupée des peuples par sa stratégie d'exclusion des parlements nationaux. Le traité de Lisbonne s'inscrit dans cette tentative puisqu'il s'agit de « mieux ancrer les questions européennes dans les vies politiques nationales et de développer les liens entre les citoyens et les institutions de l'Union »⁵.

Il s'agira donc de décrire ici quel est le véritable rôle joué par les parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en date du 1^{er} décembre 2009, d'autant plus que, pour la première fois, un article spécifique est consacré au rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne. Il s'agit de l'article 12 du traité sur l'UE, qui énumère les moyens par lesquels « les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union ».

Il est aujourd'hui évident que les parlements nationaux ne jouent aucun rôle législatif à proprement parler. En effet, l'essentiel de leur rôle réside, en pratique, dans le contrôle politique qu'ils exercent sur leurs gouvernements respectifs dans la conduite des affaires européennes : il n'y a pas de contrôle direct sur les travaux de l'UE.

5. Rapport d'information du Sénat n° 393, *Les parlements nationaux et l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, 12 juin 2008, p. 5.

Les parlements nationaux continuent donc d'exercer leur influence mais la problématique est davantage celle du contrôle parlementaire que d'une véritable association législative à l'élaboration des décisions prises au niveau européen.

Néanmoins, il est possible de déterminer le rôle joué par les parlements nationaux dans le processus législatif européen en se positionnant, d'une part, sur leur rôle en amont du processus législatif (I) et, d'autre part, sur leur rôle en aval du processus législatif (II).

I – EN AMONT DU PROCESSUS LÉGISLATIF EUROPÉEN, UN RÔLE D'INFLUENCE

Les parlements nationaux, bien que souvent tenus à l'écart de la procédure législative européenne, ont acquis, tout au long de la construction européenne et des Traités, un certain pouvoir d'influence en amont sur la prise de décision européenne.

Ce n'est malheureusement pas un rôle législatif en collaboration avec les institutions communautaires, et notamment le Parlement européen. Il s'agit en réalité d'un contrôle politique de l'activité européenne de leurs gouvernements respectifs.

Néanmoins, ce rôle traditionnel des parlements nationaux en amont de la prise de décision européenne n'a jamais été négligeable (A).

Cependant, le déficit démocratique dont font l'objet les institutions communautaires, et particulièrement le Parlement européen, a poussé l'UE à envisager une coopération plus poussée entre les parlements nationaux et le Parlement européen en amont de la prise de décision européenne. Cette volonté s'est manifestée lors de l'élaboration du traité de Lisbonne qui prévoit un renforcement du rôle des parlements nationaux dans plusieurs matières (B).

A – LE RÔLE TRADITIONNEL D'INFLUENCE DES PARLEMENTS NATIONAUX

Le rôle traditionnel des parlements nationaux, en amont de la prise de décision européenne, reste essentiellement un contrôle de la politique européenne de leurs gouvernements respectifs (1).

Cependant, ce n'est pas le seul rôle attribué aux parlements nationaux. En effet, les parlements nationaux conservent un rôle consultatif avant toute prise de décision européenne grâce à la coopération interparlementaire, qui n'a eu de cesse de s'intensifier (2).

1 – Le contrôle des parlements nationaux sur la politique européenne des gouvernements

Le contrôle des parlements nationaux sur la politique européenne des gouvernements est crucial car elle reflète une volonté de rendre plus démocratique la prise de décision européenne.

Ainsi, les parlements nationaux ont toujours eu le droit à une information claire et précise des décisions en cause (a) afin de pouvoir mettre en place leurs procédures de contrôle (b).

a) *Le droit à l'information des parlements nationaux*

Il est admis généralement que l'information et l'analyse sont des exercices essentiels pour le bon fonctionnement d'un parlement. Ainsi, pour pouvoir fonctionner efficacement, un parlement doit se doter de structures parlementaires afin d'obtenir des informations et des analyses fiables sur lesquelles un groupe de personnes non spécialisées peut se fonder pour prendre des décisions éclairées sur des questions complexes.

Ces considérations ont été prises en compte par les textes communautaires et les textes nationaux qui ont organisé et prévu le droit à l'information des parlements nationaux lorsqu'un texte communautaire est décidé au niveau du Parlement européen.

En effet, cette exigence du droit à l'information des parlements nationaux découle de trois besoins liés. Tout d'abord, les parlementaires doivent bien connaître la question afin de pouvoir délibérer en toute confiance et de faire en sorte que l'institution parlementaire inspire confiance. Ensuite, les parlementaires doivent disposer des données pour pouvoir prendre des décisions censées donner l'orientation du texte communautaire. Enfin, les parlementaires ont besoin d'être informés pour pouvoir être capables de critiquer et de modifier les orientations communautaires.

L'importance du droit à l'information des parlements nationaux a été prise en compte par le « protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE »⁶, qui a fait l'objet d'un aménagement en droit français.

Ainsi, c'est la signature, en 1997, du traité d'Amsterdam, qui marque la plus grande avancée dans le droit à l'information des parlements nationaux puisqu'un « protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE » est annexé au Traité.

Ce protocole consacrait et précisait l'étendue du droit à l'information reconnu aux parlements nationaux en disposant que « les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet également aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil »⁷.

Le protocole précisait également que « les projets d'actes législatifs européens adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux »⁸.

Par ailleurs, le protocole donnait le délai qui était imparti aux parlements nationaux pour effectuer leur contrôle sur le projet d'acte communautaire, ce délai étant de six semaines⁹.

6. Voir *JOUE* du 16 décembre 2004, C 310/204.

7. Article 1 du protocole.

8. Article 2 du protocole.

9. Article 4 du protocole : « Un délai de six semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif européen est mis à la disposition des parlements nationaux dans les

Grâce à l'évolution des nouvelles technologies, les parlements nationaux ont eu un accès direct et rapide aux documents officiels de l'UE car ils sont régulièrement accessibles sur Internet.

Pour autant, certains textes échappaient encore aux parlements nationaux, essentiellement dans les matières relevant du 2^e pilier, c'est-à-dire relatives à la politique étrangère et de sécurité commune.

L'enjeu n'est donc plus, aujourd'hui, celui de l'accès aux textes officiels, les nouvelles technologies palliant les lenteurs institutionnelles. Mais l'efficacité du contrôle parlementaire semble bien conditionnée à l'accès à l'information officielle, celle qui résulte des réunions d'experts et des négociations au sein du Conseil des ministres. Il s'agit de passer d'une information officielle figée à une information officielle et continue. Mais cela nécessitera du temps et des réformes.

Le traité de Lisbonne comporte quelques avancées en matière de droit à l'information des parlements nationaux. En effet, il fixe les modalités des relations entre les parlements nationaux et l'UE afin d'encourager leur participation aux activités communautaires et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue. L'information destinée aux parlements nationaux est définie par le titre I du protocole sur « le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ». Les parlements nationaux doivent être directement destinataires des documents de consultation de la Commission, des projets d'actes législatifs, des ordres du jour et des procès-verbaux du Conseil des ministres ainsi que du rapport annuel de la Cour des comptes. Ces actes ne doivent plus transiter par les gouvernements. Par ailleurs un délai de six semaines est prévu entre cette transmission du projet d'acte législatif et l'inscription à l'ordre du jour provisoire du Conseil des ministres. Un autre délai de dix jours sépare obligatoirement l'inscription d'un projet d'acte législatif à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position. D'autre part, tout projet de révision des traités est notifié directement aux parlements nationaux. Il en est de même de toute initiative du Conseil européen tendant à faire jouer une « clause passerelle »¹⁰. Enfin, ils sont informés des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre par les États membres des politiques relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ils sont également informés des travaux du comité institué au sein du Conseil pour favoriser la coopération opérationnelle en matière de sécurité¹¹.

La France a mis en place des structures permettant au Parlement d'être informé, dans les meilleurs délais et de la façon la plus précise, de tous les actes législatifs européens.

Pendant de nombreuses années, le Parlement français n'a prêté que peu d'intérêts à la construction européenne et à ses conséquences sur ses propres compétences. Pourtant, l'entrée en vigueur du traité de Rome, qui fut concomitante avec la mise en place de la V^e République, a eu des conséquences sur le pouvoir du Parlement.

langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative ».

10. Voir *infra*.

11. Il s'agit du COSI (Comité permanent de coopération opérationnelle de sécurité intérieure).

En effet, l'attribution de compétences aux CE a eu pour conséquence de priver le Parlement de l'exercice de ces compétences.

Par ailleurs, l'apparition d'actes de droit communautaire dérivé ayant une autorité juridique comparable à celle de la loi mais élaborés sans l'intervention du Parlement, a été lourde de conséquences pour celui-ci¹².

La prise de conscience par le Parlement de cette atteinte à ses prérogatives traditionnelles fut assez tardive, puisqu'elle peut être datée de la fin des années soixante-dix. Ainsi, en 1978, l'Assemblée nationale rejeta un projet de loi portant transposition d'une directive relative à la TVA. Ce rejet provisoire d'un texte imposé par le législateur communautaire fut l'occasion d'une prise de conscience.

C'est ainsi que le principe d'un droit à l'information du Parlement s'est posé en France. S'en est suivie la création, en 1979, des délégations pour l'UE¹³. Celles-ci sont destinataires des projets de directives, de règlements, de décisions et de nombreux autres documents établis par les institutions européennes.

Ce droit à l'information a été élargi en 1990 puis en 1994 puisque l'obligation concerne depuis lors tous les projets d'actes de l'UE, c'est-à-dire émanant des trois piliers.

Dans ce cadre de l'accès à l'information, les délégations se sont progressivement vues reconnaître le droit de procéder à des auditions de personnalités, d'utiliser la procédure spécifique des « questions orales européennes » et de publier des rapports.

Les délégations pour l'UE sont donc devenues des organes très actifs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Dans ces conditions, il a été envisagé à plusieurs reprises au cours des dernières années de transformer ces organes en commissions permanentes. Ainsi, en 1992, dans une lettre adressée aux présidents du Conseil constitutionnel, de l'Assemblée nationale et du Sénat, présentant des orientations en vue d'une révision constitutionnelle, François Mitterrand, Président de la République, avait envisagé la création d'une commission chargée de suivre les questions européennes dans chaque assemblée. Cette proposition a été reprise en 1993 par le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Georges Vedel, mais n'a pas été suivie d'effet.

Quoi qu'il en soit, le rôle des délégations pour l'UE a profondément évolué. Tout en continuant à exercer leurs prérogatives traditionnelles, elles ont été conduites à s'impliquer fortement dans le fonctionnement de l'article 88-4 de la Constitution, introduit à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht.

À cet égard, la circulaire du Premier ministre en fonction datant du 22 novembre 2005, prévoyait « qu'une nouvelle étape soit franchie dans l'association du Parlement à la prise des décisions européennes ». Il était également prévu qu'« afin de renforcer encore l'association du Parlement, [il sera donné suite], en règle générale, aux demandes émanant des présidents des commissions des affaires étrangères de chaque assemblée ou des présidents des déléga-

12. Voir à ce sujet « *L'application du droit de l'Union européenne en France* » de Jean-Luc Sauron.

13. Les délégations pour l'UE ont été créées par la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979. Elles sont désormais dénommées « commissions des affaires européennes » depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

tions parlementaires pour l'UE, de se faire communiquer des documents dont la transmission ne serait pas obligatoire, mais qui pourraient utilement éclairer leurs travaux ».

En définitive, le Parlement français, grâce aux structures permettant de respecter son droit à l'information des décisions communautaires, figure aujourd'hui parmi le plus vigilant en matière européenne.

Néanmoins, il ne suffit pas pour les parlements nationaux d'être vigilant, il faut également qu'ils soient actifs dans le contrôle de la politique européenne des gouvernements.

b) La procédure française de contrôle

Jusqu'en 1979, les membres du Parlement européen étaient désignés par les parlements nationaux en leur sein, de sorte qu'il existait un lien organique entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Cette situation a été profondément modifiée par la décision prise en 1976 de faire élire le Parlement européen au suffrage universel direct. Les parlements nationaux se trouvèrent alors privés de tout lien avec les institutions européennes. Cet état de fait nouveau a poussé les parlements nationaux à réagir pour développer leur contrôle sur les actes législatifs européens et, plus généralement, sur le développement de la construction européenne.

Ainsi, les procédures de contrôle parlementaire sur les affaires européennes relèvent de l'organisation et de la pratique constitutionnelle propre à chaque État. Elles sont mises en œuvre dans tous les parlements de l'union par une commission spéciale. Ce contrôle est plus ou moins efficace selon les procédures en vigueur. Si tous les parlements sont destinataires des propositions d'actes du 1^{er} pilier, la transmission des textes n'est pas automatique pour les projets des 2^e et 3^e piliers. En effet, les règles de procédure font apparaître deux modèles distincts de contrôle parlementaire sur les affaires européennes : un modèle de contrôle impératif, essentiellement exercé dans les pays scandinaves, et un modèle de contrôle incitatif, en vigueur dans la majorité des pays de l'union.

Le Parlement français apparaît comme l'un des mieux armés au sein de l'UE en ce qui concerne le contrôle exercé sur le Gouvernement en matière européenne. L'Assemblée nationale et le Sénat se sont dotés d'organes spécialisés, les « délégations pour l'UE », à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht.

Agissant en tant que constituant, le parlement a ensuite mis en place une procédure de contrôle lui permettant de prendre position sur les propositions formulées au niveau européen avant que celles-ci ne soient adoptées par les institutions communautaires. C'est la procédure de l'article 88-4 de la Constitution¹⁴. En effet, le parlement français ressentait une frustration importante en ce qui concernait son rôle en matière européenne. Le travail de délégations ne permettait pas aux assemblées elles-mêmes de s'exprimer sur un texte communautaire ; en outre, seuls trente-six membres de chaque assemblée avaient la possi-

14. C'est par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 qu'a été introduit le nouvel article 88-4 dans la Constitution. Il a été modifié récemment par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

bilité de s'intéresser de manière approfondie à ces questions en participant aux travaux des délégations.

Cet article 88-4 est rédigé comme suit : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes ».

Cet article prévoit donc l'obligation pour le gouvernement de transmettre au parlement les projets ou proposition d'actes communautaires, une clause facultative de transmission pour tous les autres projets et la reconnaissance du droit, pour le parlement, d'adopter des résolutions sur tous les documents européens transmis par le gouvernement¹⁵.

Ainsi, du droit à l'information découle le droit au contrôle.

L'objectif est donc de permettre à l'Assemblée nationale et au Sénat d'adopter une position sur les actes qui sont en préparation au sein des institutions de l'Union. Les commissions des affaires européennes¹⁶ de l'Assemblée nationale et du Sénat sont au centre du système. Elles comprennent chacune quarante-huit parlementaires, représentant tous les groupes politiques, à l'image de l'Assemblée plénière. Chacun de ces quarante-huit parlementaires est également membre de l'une des huit commissions permanentes spécialisées qui, dans chaque assemblée, sont chargées de la législation nationale.

Le Gouvernement transmet aux délégations toutes les propositions et tous les projets d'acte de l'Union. Cela représente environ 1 000 textes par an. Sur ces 1 000 textes, 250 touchent le domaine de la loi. Les commissions des affaires européennes ont pour mission d'examiner systématiquement ces 250 textes pour lesquels l'Assemblée nationale et le Sénat ont la possibilité d'adopter des résolutions qui expriment, de manière solennelle, leur position.

Grâce à cette sélection fondée sur le critère de la loi française, le parlement français est débarrassé de la plupart des textes techniques qui ne présentent pas de réel intérêt politique. On pourrait craindre que cette procédure limite les pouvoirs du parlement en éliminant des textes susceptibles de l'intéresser. Mais il n'en est rien pour deux raisons : tout d'abord parce que c'est le Conseil d'État (organe indépendant du Gouvernement) qui fait le tri entre les textes qui touchent au domaine de la loi et les autres. Ensuite, parce que, si la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale ou du Sénat estime qu'un texte qui ne touche pas le domaine législatif français est intéressant d'un point de vue politique et mérite un examen parlementaire approfondi, elle le fait savoir au Gouvernement et, sauf exception, celui-ci l'intègre aux textes à propos desquels les assemblées peuvent adopter des résolutions.

15. D'où l'emploi du verbe « soumettre » qui signifie justement que des résolutions peuvent être votées.

16. Anciennement « les délégations pour l'UE ». Modification apportée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

La grande difficulté consiste à effectuer un tri parmi ces 250 textes touchant au domaine législatif car ils sont d'une importance très inégale. Sur les textes jugés importants, les commissions des affaires européennes adoptent une proposition de résolution soumise ensuite à la commission compétente qui adopte le texte définitif de la résolution. Sur les textes d'une certaine importance, mais qui ne justifient pas la procédure de résolution, les commissions des affaires européennes adoptent des conclusions adressées directement au Gouvernement. Sur les autres textes, les commissions décident que, après le débat, il n'est pas nécessaire d'intervenir davantage¹⁷.

Le premier avantage de ce système est qu'il permet aux parlementaires de se concentrer sur les textes les plus importants. Le deuxième avantage est qu'il confie à un organe parlementaire spécifique la mission de suivre la législation communautaire sans limiter le débat européen à ce seul organe, puisque pour les textes les plus importants, le débat se déroule au sein des commissions permanentes.

En définitive, grâce à ce mécanisme, les deux assemblées peuvent faire connaître au Gouvernement leurs analyses et leurs souhaits sur les textes qu'elles jugent les plus importants. Il faut cependant souligner que les positions prises par les assemblées ne lient pas le Gouvernement. Elles ne sont pas contraignantes mais elles ont, évidemment, une valeur politique que le Gouvernement ne peut ignorer. On peut néanmoins regretter qu'il n'y ait pas de suivi véritable des résolutions dans la prise de position du Gouvernement.

Les parlements nationaux ont donc toujours eu un premier rôle d'influence sur la prise de décision européenne au niveau interne car il est prévu, dans la quasi-totalité des systèmes nationaux, une consultation des parlements nationaux pour les affaires européennes. D'ailleurs, plus qu'une simple consultation il s'agit d'un véritable contrôle de la politique européenne de leurs gouvernements respectifs.

Le rôle des parlements nationaux antérieurement au traité de Lisbonne ne se limitait pas à ce simple contrôle. Il existait, en effet, des structures de coopération interparlementaire qui permettait aux parlements nationaux de se consulter entre eux sur les affaires européennes et d'être consultés par le Parlement européen avant la prise de décision.

2 – La consultation des parlements nationaux grâce à la coopération interparlementaire

D'après Constance Marion, « nombreux sont ceux qui se comportent comme si la question des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux venait à peine d'être découverte. Or, ces relations ont un passé substantiel et varié »¹⁸.

En effet, la coopération interparlementaire au sein de l'UE s'est développée à partir de 1979 puisque jusqu'à cette date, le Parlement européen était composé

17. Cela représente, en moyenne, 90 % des cas.

18. C. Marion, *Parlement européen et parlements nationaux : rivalité ou complémentarité ?*, in « À quoi sert le Parlement européen » sous la direction de P. Delwit, J.-M. Dewaele et P. Magnette, éditions complexe, Bruxelles, 1999, p. 177.

de délégués des parlements nationaux, de sorte que la question des rapports entre Parlement européen et parlements nationaux ne se posait guère. Quant aux relations entre les parlements nationaux, elles se limitaient pour l'essentiel à des échanges bilatéraux.

La situation a profondément évolué. Deux déclarations annexées au traité de Maastricht ont encouragé la coopération entre parlements de l'UE¹⁹.

L'existence de plusieurs structures de coopération témoigne de l'importance des relations entre les parlements de l'UE. Pourtant, l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire n'a pas été sans difficultés (a). Cependant, la coopération est désormais un instrument effectif contenu dans le titre II du protocole sur « le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne » annexé au traité de Lisbonne à l'article 920 (b).

a) Les prémices de la coopération parlementaire

Dans un premier temps, le Parlement européen a poursuivi une stratégie visant à promouvoir des modes de coopération peu formalisés, à l'inverse des parlements nationaux. On peut illustrer cette affirmation par deux exemples.

Le premier exemple est la déclaration finale du 30 novembre 1990 lors de la Conférence des parlements qui eut lieu à Rome dans le but d'influencer la préparation du traité de Maastricht. Cette déclaration a abouti à l'adoption d'une résolution contenant un passage concernant les futures relations entre parlements nationaux et Parlement européen (notamment une coopération plus étroite par le biais de réunions régulières et d'échanges d'informations).

De cette conférence est restée une impression de solidarité des élus. Une logique de coopération s'est établie. Cela a montré aux parlements nationaux que les députés européens n'avaient pas pour but de leur ôter de nouvelles prérogatives mais d'établir pour celles enlevées, un contrôle très efficace identique à celui exercé par les parlements nationaux sur les exécutifs nationaux.

Ce texte fut un véritable succès politique pour le Parlement européen puisqu'il n'y a pas eu de mention ni du Sénat européen, ni du Congrès européen²¹ suggérés par les Français, traduisant l'hostilité marquée du Parlement européen à la création de telles institutions qui lui feraient concurrence. Seule l'hypothèse de nouvelles Assises²² est mentionnée, mais sous une forme informelle et irrégulière, sans institutionnalisation.

Le deuxième exemple est le rapport Cravinho²³. En 1991, le vice-président portugais Cravinho présente un rapport qui suit la ligne des orientations adoptées par le Parlement européen dans sa résolution de 1990 et porte sur le développement de la coopération entre le Parlement européen et les parlements

19. Voir les déclarations n° 13 et 14.

20. Article 9 : « Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union ».

21. Certains parlements nationaux se sont ralliés au refus du Parlement européen de mettre en place une seconde chambre notamment car elle créerait des conflits entre députés nationaux et européens, renforçant ainsi la position institutionnelle de la Commission et du Conseil.

22. Également appelées Conférence des parlements.

nationaux. Il sollicitait une programmation anticipée des initiatives du Parlement européen en direction des parlements nationaux, des moyens supplémentaires pour que des commissions et les groupes politiques du Parlement européen puissent faire mieux et davantage participer les parlements nationaux à leurs réflexions et à leurs travaux, tout en souhaitant une réciprocité adaptée, le développement des rencontres entre rapporteurs du Parlement européen et des parlements nationaux sur des sujets d'intérêt commun, et la création d'un groupe de travail responsable devant le bureau élargi pour donner une impulsion politique à ces contacts et composé de quatre vice-présidents sous la présidence du Parlement européen. Ce programme a été suivi et mis en place le 30 septembre 1992.

Bien que ces dispositions présentent une certaine ouverture à l'intervention des parlements nationaux, il semble qu'à tous les niveaux le Parlement européen cherche à garder une certaine maîtrise de ces relations, par le manque d'institutionnalisation et le règne de l'informel.

Toutes ces orientations idéologiques n'ont pas été sans influence sur les choix du traité de Maastricht. Tout ceci a simplement anticipé le contenu des déclarations 13 et 14 annexées au Traité.

b) Les instruments de contacts choisis

Il faut tout d'abord remarquer que, malgré la consécration de la Conférence des parlements en 1990, il n'y eut plus d'autre Conférence des parlements, sans doute du fait des impressions qu'avait laissées la première Conférence.

C'est la France qui fut à l'origine de cette piste explorée pour faire participer les parlements nationaux à la prise de décision communautaire. L'objectif était d'associer deux expressions légitimes – nationales et européennes – de la volonté populaire.

Cette proposition a été adoptée lors de la signature du traité de Maastricht malgré l'hostilité du Parlement européen et de quelques États membres dont les Pays-Bas.

Depuis lors, il y eut un certain nombre de tentatives d'organisation d'une nouvelle Conférence des parlements, notamment au cours de la présidence belge du second semestre de 1993, mais aucun accord n'a pu être trouvé.

En 1994, le président nouvellement élu du Parlement européen, Klaus Hänsch, fit part de son intention de proposer la réunion d'une telle conférence dans la perspective de la Conférence intergouvernementale (CIG) qui devait s'ouvrir en 1996, mais aucune suite ne fut donnée à cette proposition.

L'autre instrument de contact choisi est la Conférence des présidents des parlements des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen. La première Conférence s'est tenue à Rome en 1963, sur l'initiative de Gaetano Martino, alors président du Parlement européen, dont le but était de renforcer les liens entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Elle fut un échec, les présidents n'ayant pu que constater leurs divergences.

De ce fait, ce n'est que dix ans plus tard que le président du Parlement européen, Walter Behrendt, lança une nouvelle Conférence. Elle eut une tonalité plus positive mais aucun autre rendez-vous précis ne fut pris.

Le président de l'Assemblée nationale, Edgar Faure, entreprit une relance en 1975. Il fut alors décidé de tenir une Conférence tous les deux ans.

Cette Conférence peut adopter des résolutions, à ce jour sur la base d'un consensus et par le biais d'un communiqué final.

En 1977, le rapport Colombo décrivait cette Conférence comme un modèle de coopération à influence réduite sur les parlements nationaux. Ceci est dû à la différence de prérogatives des présidents des parlements nationaux qui, pour certains, n'ont aucun droit en ce qui concerne les questions internationales et notamment interparlementaires²⁴. D'autres, par contre, peuvent prendre la parole au nom de leur parlement et participer à des votes²⁵.

Cette Conférence ne possède donc que des compétences nettement limitées en matière de questions politiques de fond. Elle tend à être non pas un organe de décision mais un forum de discussion sur des sujets essentiels sur lesquels les parlements veulent faire connaître leurs opinions aux gouvernements²⁶. Cependant, il reste que ce type de coopération interparlementaire n'est pas encore un moyen efficace pour défendre les intérêts des parlements nationaux et du Parlement européen.

Néanmoins, c'est lors d'une de ces conférences, qui eut lieu à Madrid en mai 1989 qui a, sur proposition du président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius, adopté des conclusions qui ont notamment débouché sur la création de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).

En effet, la COSAC est sans aucun doute l'instrument le plus abouti en matière de coopération parlementaire.

Ainsi, la paternité de la COSAC est généralement et à juste titre attribuée à M. Laurent Fabius qui a proposé la création d'un organe interparlementaire composé des membres des parlements nationaux qui s'intéressent particulièrement aux affaires européennes²⁷. Cette initiative s'explique notamment par le sentiment qu'avaient les parlements nationaux, à la suite de l'introduction en 1979 des élections directes pour les députés européens, de perdre le contact avec la législation communautaire.

La volonté des parlements nationaux d'accroître leur rôle dans le processus décisionnel européen a donc été exprimée pour la première fois à la Conférence des présidents des Parlements à Madrid, en mai 1989. À la suite d'une proposition de M. Laurent Fabius, les Présidents ont formulé plusieurs propositions pour renforcer le rôle des parlements nationaux. L'une d'entre elles était la création de ce qui fut appelé la Conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires européennes, rebaptisée COSAC²⁸ lors de la 4^e réunion. Cette conférence devait avoir lieu de façon régulière pour débattre de sujets d'intérêt

23. Parlement européen, 24 septembre 1991, Rapport de J. Cravinho, vice-président, *On the further developemnt of relations between the European Parliament and the parliaments of the member states to the enlarged bureau*, DOC EN/BUR/116394, PE 150.961/BUR/fin.

24. Les présidents des parlements espagnol, irlandais, britannique, danois et finlandais n'ont aucun pouvoir de prendre des décisions au nom de leur parlement lors de réunions interparlementaires.

25. Il s'agit des présidents des parlements belge, français, grec, italien et luxembourgeois.

26. Ce fut le cas pour la préparation du traité de Maastricht et d'Amsterdam.

27. Voir le rapport de M. Laurent Fabius : « Les Parlements européens dans la perspective de l'Europe de 1993. Le traitement des affaires communautaires et la collaboration entre les chambres », présenté lors de la conférence des présidents des Parlements des 12 à Madrid le 20 mai 1989.

28. L'acronyme « COSAC » est traduit en anglais par *Conference of Community and European Affairs Committees*, mais c'est le nom COSAC qui est utilisé le plus souvent.

commun, décidés à l'avance²⁹ : elle devait être organisée deux fois par an par le Parlement du pays ayant la présidence de la CE. La première réunion de cette conférence interparlementaire a été organisée par l'Assemblée nationale française les 16 et 17 novembre 1989, et dix des douze États membres y ont participé. Des élections avaient en effet empêché deux pays d'y assister.

Lors de la création de la COSAC, tous les parlements nationaux n'avaient pas de commission spécialisée dans les affaires européennes³⁰. La réunion était coprésidée par le président de la délégation des affaires européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat, Charles Josselin et Jacques Genton.

L'ordre du jour de la réunion insistait sur une question qui reste d'actualité : le renforcement du contrôle parlementaire des affaires européennes, et plus particulièrement la participation des parlements nationaux dans les affaires européennes. Deux options ont été discutées : le renforcement du contrôle parlementaire au niveau national, en augmentant la coopération entre les Parlements, et le renforcement du rôle du Parlement européen. L'idée du président du Sénat français M. Poher, de créer un Sénat européen composé des représentants des parlements nationaux a suscité un vif débat. Toutefois, dans les conclusions de la première conférence, les Parlements n'ont affirmé que leur désir d'améliorer leur « information réciproque par l'échange systématique des textes qu'ils adoptent, la communication de tous renseignements utiles sur leurs activités et le développement de leurs relations mutuelles ».

Une discussion a également eu lieu sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, ainsi que sur une proposition de la Conférence des présidents des Parlements : l'organisation d'un débat annuel dans tous les parlements nationaux, simultanément, sur un sujet d'intérêt commun³¹. Enfin, la conférence a approuvé un message adressé à la réunion des chefs d'États et de Gouvernements (qui se déroulait à Paris le jour suivant) sur le processus de démocratisation de l'Europe de l'Est et la nécessité de coopérer avec ces pays.

Plus de dix ans après sa création, la COSAC est devenue un forum dont l'intérêt n'est contesté par aucun parlement national ni par le Parlement européen.

En revanche, après plusieurs années de fonctionnement, il était apparu à certaines délégations que l'intérêt de cette Conférence était limité puisqu'il lui était difficile, en pratique, de prendre position sur les questions débattues : « le règlement actuel de la COSAC lui permet d'adopter un texte [...] ; cependant, le texte doit recueillir un consensus pour être adopté, ce qui explique que cette procédure n'a pas été utilisée jusqu'à présent : seules sont éventuellement publiées des conclusions de la présidence qui n'engagent qu'elle »³².

29. Conclusions de la Conférence des présidents des Parlements à Madrid, le 20 mai 1989 : <http://www.cosac.eu/fr/meetings/previous/1/doc4/>

30. C'était le cas pour la Chambre des députés luxembourgeoise, le Sénat belge, la Chambre des députés italienne et le Parlement grec. Ils ont tous créé des commissions des affaires étrangères plus tard. Le Sénat belge et la Chambre des députés italienne étaient donc représentés à la COSAC par leur commission des affaires étrangères, alors que le Luxembourg était représenté par le Président du Parlement.

31. Compte rendu de la 1^{re} Conférence interparlementaire des commissions spécialisées dans les Affaires européennes à Paris : <http://www.cosac.eu/en/meetings/previous/1/doc3/>

32. J. Genton, C. Estier, Y. Guena, « *La XIII^e Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* », Les rapports du Sénat, n° 72, 1995-1996.

Cette situation a toutefois évolué par la suite, plusieurs conférences étant parvenues à adopter des textes³³.

En l'absence d'Assises, la COSAC a eu un rôle politique accru. Toutefois, on peut se demander s'il ne s'agit pas, en unissant les parlements nationaux, de ressusciter le désir inavoué de mieux brider le Parlement européen, car son renforcement entamerait davantage leur influence.

Antérieurement au traité de Lisbonne, les parlements nationaux ont eu un rôle minime dans la prise de décision européenne, se limitant à un contrôle sur la politique de leurs gouvernements et à une consultation périodique, voire occasionnelle, en raison d'une coopération interparlementaire encore faible.

Cependant, des avancées ont été recherchées pour renforcer le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne, c'est-à-dire dans la prise de décision européenne. Ce renforcement en amont du rôle des parlements nationaux est lancé par le traité de Lisbonne. Ce renforcement est en réalité un élargissement du champ de compétence des parlements nationaux.

B – UN RÔLE D'INFLUENCE RENFORCÉ PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE

Grâce au traité de Lisbonne, les parlements nationaux des différents États membres pourraient voir leur compétence législative redéfinie et leur rapport avec le Parlement européen précisé.

Découlant d'un double désir, d'une part une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'UE et d'autre part un souci de proximité avec les citoyens de l'Union, le traité de Lisbonne confère de nouveaux pouvoirs aux parlements nationaux. Le rôle du Parlement européen n'est cependant pas amoindri : s'il préserve intact sa légitimité par la procédure de codécision³⁴, ses pouvoirs se voient renforcés, notamment en matière législative, budgétaire mais aussi de contrôle politique.

Le traité de Lisbonne reprend certaines dispositions déjà mentionnées dans le traité d'Amsterdam, les précisant et les complétant. Il institutionnalise le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE et définit leurs compétences dans le domaine de la révision simplifiée (1) et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (2).

1 – Les procédures de révision simplifiée du traité de Lisbonne

Ainsi, le traité de Lisbonne prévoit une association et une intervention des parlements nationaux dans le domaine de la révision du Traité. C'est l'article 48 du Traité qui prévoit cette possibilité sous la dénomination de « clauses passerelles ».

33. C'est notamment le cas de la COSAC de Dublin en 1996, la COSAC de La Haye en 1997, la COSAC de Vienne en 1998 et enfin la COSAC de Berlin en 1999.

34. La procédure de codécision a été étendue à près de 50 nouveaux domaines. Cette procédure donne au Parlement européen des pouvoirs législatifs comparables à ceux du Conseil des ministres. Voir « Le traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches », fondation Robert Schuman (www.robert-schuman.eu).

En effet, c'est à l'article 48 que les dispositions concernant la révision du Traité sont inscrites et c'est à l'article 48 § 6 et § 7 que l'on trouve les dispositions concernant la procédure simplifiée (les « clauses passerelles »). Les « clauses passerelles » sont une grande innovation car elles permettent d'étendre le champ d'application du vote à la majorité qualifiée et de la procédure législative ordinaire à d'autres domaines.

Cela autorise ce qu'il est convenu d'appeler des « passerelles », c'est-à-dire la faculté, sans recourir à la procédure de révision ordinaire prévue par l'article précédent :

- de faire passer dans le champ de la majorité qualifiée un domaine ou une décision relevant, aux termes du Traité, de l'unanimité ;
- de faire passer dans le champ de la procédure législative ordinaire des actes législatifs soumis normalement à une procédure législative spéciale.

Cet article, dont l'objectif premier est de simplifier les modalités d'adoption des actes, renforce le rôle des parlements nationaux dans la procédure législative communautaire.

Dans leur principe, de telles passerelles ne constituent pas à proprement parler une innovation du traité de Lisbonne : l'article 137 du traité instituant la Communauté européenne permettait déjà au Conseil de rendre la procédure de codécision et la règle de la majorité qualifiée applicable à certains volets de la politique sociale relevant du champ de l'unanimité et l'article 42 du traité sur l'Union européenne lui permettait de « communautariser » des matières relevant du champ de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et de déterminer les règles de votes qui se rattachent aux matières concernées.

Mais les passerelles sont exceptionnelles dans le cadre des traités actuels alors que, exception faite des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, cet article les autorise pour toutes les dispositions de la troisième partie du Traité, c'est-à-dire les dispositions sur le fonctionnement de l'UE.

En outre, par rapport aux passerelles prévues par les traités antérieurs, celles du traité de Lisbonne présentent plusieurs différences au niveau de leur procédure de mise en œuvre :

- la décision ne relève plus du Conseil des ministres, mais du Conseil européen (son adoption est toujours soumise à l'unanimité) ;
- l'approbation du Parlement européen est exigée, alors qu'il n'est consulté que dans le cadre de la mise en œuvre des passerelles du TUE et du TCE ;
- enfin, le paragraphe 7 donne six mois à tout parlement national pour mettre, s'il le souhaite, son veto à la mise en œuvre d'une passerelle.

Grâce à cet article, les parlements nationaux disposent donc d'un droit d'opposition avant et après la prise de décision.

Ainsi, en amont, chaque parlement national pourra s'opposer à la décision avant qu'elle ne soit prise étant donné que l'initiative du gouvernement national devra s'appuyer sur une consultation du parlement. En aval, dans un délai de six mois suite à la transmission de la décision aux parlements nationaux, ces derniers pourront s'y opposer. Si à expiration du délai il n'y a eu aucune opposition, le Parlement européen pourra statuer.

Dans le cas français, il a été nécessaire d'adopter un nouvel article dans la Constitution française, précisant un mécanisme de décision qui implique les

deux assemblées à la fois. C'est ainsi que l'article 88-7 précise que « par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ».

L'article 48 ne constitue pas la seule avancée concernant le rôle, en amont, des parlements nationaux.

2 – Le rôle des parlements nationaux à propos de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Le traité de Lisbonne contient des avancées notables, par rapport aux traités de Maastricht et d'Amsterdam, dans le domaine de la coopération policière et judiciaire entre les États membres.

Parmi les objectifs de l'Union figure, en effet, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, qui apparaît textuellement dans le traité de Lisbonne.

Afin de permettre une véritable libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union européenne et de lutter de manière plus efficace contre les formes graves de criminalité, il a été décidé de mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Auparavant, les domaines concernant la JAI relevaient de la méthode intergouvernementale. Ils étaient placés dans un titre particulier du traité de Maastricht : le titre VI (dénommé aussi « troisième pilier »).

Le traité d'Amsterdam « communautarise » l'asile, l'immigration et la coopération judiciaire civile. Il conserve le troisième pilier qui est désormais consacré uniquement à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Les matières relatives à la JAI, qu'elles relèvent du premier ou du troisième pilier, demeurent toutefois unies par un projet commun : l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ).

Le traité de Lisbonne introduit une avancée importante : elle prévoit la suppression des piliers, en communautarisant la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Les dispositions relatives à l'ELSJ figurent dans l'article 2 § 2 du Traité. Le Traité maintient cependant intégralement en vigueur les régimes dérogatoires pour le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark.

Ainsi, l'article 2 § 2 dispose que « l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ».

Dans cette perspective, les conventionnels ne pouvaient manquer de tenter d'élaborer un « espace de liberté, de sécurité et de justice » cohérent, lisible et équilibré. Il est tout d'abord cohérent car on lui donne un cadre institutionnel et juridique unique et simplifié. Il est ensuite lisible car on lui confère des objectifs clairs. Il est enfin équilibré entre ses trois branches car, comme l'a souligné le Commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures,

Antonio Vittorino, il s'agit de faire de l'Union « un espace de liberté, expression qui n'a pas de sens sans la sécurité quotidienne pour en jouir, et cette sécurité, à son tour, n'a pas de sens si elle n'est pas le fruit d'une justice équitable ».

Quelles sont alors les conséquences de la création de cet espace pour les institutions communautaires ?

Dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil européen – qui réunit les chefs d'État et de gouvernement – définit les orientations stratégiques tant en matière législative qu'en matière opérationnelle.

Le Conseil des ministres, outre ses fonctions traditionnelles, se voit confier la tâche d'adopter des règlements européens pour assurer une coopération administrative entre les services compétents des États membres ainsi qu'entre eux et ceux de la Commission.

Il se voit également conférer le pouvoir, en collaboration avec la Commission, d'adopter des règlements ou des décisions établissant des mécanismes permettant une « évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres » des politiques en matière de liberté, de sécurité et de justice.

Le Parlement européen de même que les parlements nationaux sont informés de cette évaluation³⁵. Ces derniers peuvent participer aux mécanismes d'évaluation ainsi qu'au contrôle politique d'Europol³⁶ et à l'évaluation des activités d'Eurojust³⁷.

Les parlements nationaux veillent, à l'égard des propositions et initiatives législatives présentées en matière de coopération judiciaire pénale et de coopération policière, au respect du principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application de ce principe.

La Commission exerce sa fonction traditionnelle de gardien des traités et, plus généralement, de « l'intérêt général européen ». Sauf exception³⁸, elle dispose du monopole de l'initiative législative.

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) exerce une compétence de droit commun.

35. L'article 12 c) nouveau du traité sur l'Union européenne dispose en effet : « Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union [...] en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit Traité ».

36. Europol (European Police Office) est un office de police criminelle intergouvernemental qui facilite l'échange de renseignements entre polices nationales en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité internationale et de pédophilie. La convention portant sa création a été signée et ratifiée par tous les États membres de l'Union européenne. Europol exerce l'ensemble de ses missions depuis le 1^{er} juillet 1999.

37. Institué par une décision du Conseil du 28 février 2002, Eurojust est l'organe européen chargé de renforcer la coopération judiciaire entre les États membres par l'adoption, au niveau européen, de mesures structurelles destinées à promouvoir une coordination optimale des actions d'enquête et de poursuites débordant le cadre d'un seul territoire national, dans le plein respect des libertés et des droits fondamentaux.

38. Pour les actes en matière de coopération judiciaire pénale et en matière de coopération policière, où la Commission partage ce pouvoir avec les États membres. Néanmoins, toute proposition doit être présentée par au moins un quart des États membres et non plus par un seul d'entre eux comme auparavant.

L'article 12 c) prévoit que « les parlements nationaux participent », à l'évaluation et à la mise en œuvre par les autorités des États membres des politiques de l'Union en matière d'ELSJ. Cet article rend possible la création d'un mécanisme d'évaluation mutuelle et la mise en œuvre de pratiques pour favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle.

Il est également prévu que les parlements nationaux soient tenus informés des travaux du Comité permanent chargé de favoriser la coordination des États membres en matière de sécurité interne.

S'agissant de la possibilité d'associer spécifiquement les parlements nationaux, l'article 85 nouveau du TUE prévoit que les parlements nationaux soient associés « à l'évaluation des activités d'Eurojust ».

D'autre part, l'article 88 nouveau du TUE prévoit que les parlements nationaux soient associés « au contrôle des activités d'Europol »³⁹. Ainsi, non seulement le traité de Lisbonne ne s'oppose plus à l'idée d'une participation des parlements nationaux au contrôle d'Europol, mais il y invite puisqu'il prévoit que les règlements qui détermineront « la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol », devront également fixer « les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux ».

Il n'est, pour l'instant, pas prévu de projet de révision de la Constitution française pour l'application de ces articles. Il pourrait pourtant être nécessaire de définir des modalités particulières adaptées ainsi au rôle des parlements nationaux.

Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen ne se cantonne pas à un simple rôle en amont. En effet, les parlements nationaux sont les principaux dépositaires des décisions européennes prises sous la forme de directives. Ainsi, ils exercent un rôle en aval, qui consiste en la transposition des décisions européennes.

II – EN AVAL DU PROCESSUS LÉGISLATIF EUROPÉEN, UN RÔLE DE TRANSPOSITION

Les parlements nationaux sont associés à la construction européenne au niveau de l'élaboration du droit primaire⁴⁰. En effet, dans ce domaine, le Traité peut requérir une approbation parlementaire conformément aux règles institutionnelles en vigueur dans chaque État membre.

Les parlements nationaux ne participent en revanche qu'à la marge à l'élaboration du droit communautaire dérivé.

Cependant, les parlements nationaux interviennent davantage dans la phase de mise en œuvre des décisions européennes, lors de la transposition des direc-

39. L'idée de faire participer les parlements nationaux au contrôle d'Europol n'est pas nouvelle. Elle avait déjà fait l'objet de débats lors de la conférence parlementaire qui s'est tenue à La Haye les 7 et 8 juin 2001.

40. Comme par exemple la ratification des traités ou l'autorisation de nouveaux pays à l'UE.

tives communautaires qui nécessitent l'adoption de mesures législatives. En effet, les directives sont les décisions européennes qui imposent des résultats et laissent en principe à leurs destinataires la compétence quant à la forme et aux moyens pour les atteindre dans les délais fixés. La transposition des directives ne doit pas être comprise comme une simple réception ou une simple transformation en droit national⁴¹. Il s'agira plutôt de l'adoption de textes nationaux de transposition reprenant les dispositions édictées par les textes communautaires⁴².

Le rôle des parlements nationaux est à cet égard des plus importants : ils doivent d'abord vérifier la bonne application du principe de subsidiarité (A) avant d'engager la procédure de transposition des directives (B).

A – LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE SUBSIDIARITÉ

Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'UE n'agit – sauf pour les domaines de sa compétence exclusive – que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité qui supposent que l'action de l'UE ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité.

Les parlements nationaux ont évidemment leur rôle à jouer dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité étant donné leur rôle de transposition des directives dont ils sont les destinataires privilégiés.

Si, antérieurement au traité de Lisbonne, leur rôle restait limité (1), le Traité vient remédier à ces carences (2).

1 – Le contrôle du respect du principe de subsidiarité antérieurement au traité de Lisbonne

Le principe de subsidiarité, inséré dans le Traité par le préambule⁴³, reste un principe ambigu⁴⁴ qu'il faut définir (a).

Malgré cette ambiguïté, les parlements nationaux, antérieurement au traité de Lisbonne, avaient un rôle limité (b).

a) *La subsidiarité : un principe qui reste à définir*

Comment définir précisément ce principe ? Le terme même de subsidiarité est peu explicite. Il signifie que les décisions doivent être prises au niveau le

41. J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, LGDJ, 5^e édition, Paris 2006, p. 161.

42. *Ibid.*, p. 886.

43. « Résolus à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité ».

44. Voir en ce sens, L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L'Union européenne*, Dalloz, 6^e édition, Paris 2006, p. 238.

plus pertinent, l'Europe ne devant intervenir pour traiter une question que si son intervention est plus efficace que celle de l'autorité nationale ou locale. Il est donc bien distinct du principe de proximité, puisque l'action de l'Union peut se révéler plus appropriée que celle des États membres, notamment lorsqu'il existe une dimension transnationale.

La subsidiarité se distingue également de la proportionnalité, qui signifie que les moyens utilisés par l'Union pour atteindre les objectifs fixés par le traité ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire⁴⁵.

On pourrait donc, afin de rendre le concept de subsidiarité plus compréhensible, le qualifier en principe d'efficacité. En d'autres termes, et pour reprendre une formulation utilisée en son temps par M. Jacques Santer lorsqu'il présidait la Commission européenne, il s'agirait d'agir moins, pour agir mieux.

Il y a dans cette définition une dimension profondément subjective qui souligne le caractère plus politique que juridique de la subsidiarité. Il s'agit d'un concept dynamique, qui était ainsi défini par le protocole annexé au traité d'Amsterdam (1999) : « La subsidiarité est un concept dynamique qui devrait être appliqué à la lumière des objectifs énoncés par le traité. Il permet d'étendre l'action de la Communauté, dans les limites de ses compétences, lorsque les circonstances l'exigent et, inversement, de la limiter et d'y mettre fin lorsqu'elle ne se justifie plus ».

En conséquence, une législation européenne contraire au principe de subsidiarité à un temps « t » pourrait ne plus l'être à un temps « t+1 ».

Ce même protocole fournissait trois lignes directrices pour guider l'action des parlements nationaux :

Existe-t-il des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des États membres ?

Une action au seul niveau national ou l'absence d'action de la Communauté serait-elle contraire aux exigences du traité (comme la nécessité de corriger les distorsions de concurrence, d'éviter les restrictions déguisées aux échanges ou de renforcer la cohésion économique et sociale) ou léserait grandement d'une autre manière les intérêts des États membres ?

Une action menée au niveau communautaire présenterait-elle des avantages manifestes, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des États membres ?

La réponse à ces questions devait ainsi permettre de réguler l'exercice de la compétence et non pas de dire si une compétence existe. Le principe de subsidiarité n'est en effet pas un principe de répartition des compétences, puisque celles-ci sont bien définies dans les traités. Il signifie en revanche que dès lors que l'Union dispose d'une compétence, elle ne doit l'exercer que lorsque l'objectif peut être mieux réalisé au niveau européen qu'au niveau des États membres.

Une fois qualifié et déterminé de manière plus approfondi le principe de subsidiarité, voyons quel est le rôle des parlements nationaux.

45. De plus, à la différence du principe de subsidiarité qui ne couvre que les domaines de compétences partagées, le principe de proportionnalité s'applique à l'ensemble des actions engagées par l'Union, qu'elles relèvent des compétences partagées ou des compétences exclusives.

b) Le rôle limité des parlements nationaux antérieurement au traité de Lisbonne

L'article 5 du traité CE donnait une définition générale de la subsidiarité et de la proportionnalité, indiquant respectivement quand et comment la Communauté devait agir. Le traité de Maastricht prévoyait, quant à lui, que toute action prise par l'UE pour atteindre ses objectifs devait être en accord avec le principe de subsidiarité⁴⁶.

En réalité, c'est l'annexion au traité d'Amsterdam du « protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » qui avait permis de donner les éléments pour comprendre le rôle des parlements nationaux.

En effet, le protocole prévoyait que « pour toute proposition de législation communautaire, les motifs sur lesquels elle se fonde font l'objet d'une déclaration tendant à justifier en démontrant qu'elle est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité » et que la Commission « justifie la pertinence de ses propositions eu égard au principe de subsidiarité ; lorsque cela est nécessaire, l'exposé des motifs joint à la proposition donne des détails à ce sujet ».

Sur la base de ces textes, on dénombrait dix-huit parlements nationaux ou chambres parlementaires (de quatorze États membres) qui contrôlaient la législation de l'UE pour sa conformité au principe de subsidiarité.

Il s'agissait des parlements suivants : la Chambre des députés tchèque, le Sénat tchèque, le Parlement du Danemark, de l'Estonie, de l'Autriche, de la Finlande, l'Assemblée nationale française, le Bundesrat allemand, le Parlement de l'Irlande, la Chambre des députés et le Sénat italiens, le Parlement de Lituanie, de Malte, la Chambre des représentants et le Sénat des Pays-Bas, le Parlement du Portugal, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords du Royaume-Uni.

En plus, trois autres parlements nationaux⁴⁷ vérifiaient occasionnellement si la législation de l'UE était conforme à la subsidiarité mais ne le faisaient pas systématiquement.

En outre, six autres parlements nationaux indiquaient que bien qu'ils n'effectuaient pas ce contrôle parlementaire, il se pourrait qu'ils le fassent à l'avenir. Ceci signifiait que les parlements nationaux de vingt États membres contrôlaient en temps utile si la législation de l'UE était conforme au principe de subsidiarité.

Néanmoins, il faut préciser que le principe de subsidiarité n'a jamais posé réellement de problèmes : la Commission n'y a quasiment jamais porté atteinte. Le problème est davantage celui de la proportionnalité. Cependant, les dispositions prévues par le protocole d'Amsterdam étant en réalité limitées et n'ayant aucun impact, c'est le traité de Lisbonne qui est véritablement « révolutionnaire » en matière de contrôle de subsidiarité puisqu'il prévoit une implication directe des parlements nationaux en ce qui concerne le respect par l'UE du principe de subsidiarité.

46. Voir l'ancien article 2 du TUE.

47. Le Sénat français, le *Bundestag* allemand et le Parlement anglais.

2 – Le renforcement du contrôle du respect du principe de subsidiarité par le traité de Lisbonne

Lors de la rédaction du projet de Constitution européenne, un groupe de travail avait été créé spécifiquement sur la question du contrôle du respect du principe de subsidiarité⁴⁸. Présidé par M. Inigo Mendez de Vigo, représentant du Parlement européen à la Convention, le groupe s'est rapidement accordé sur la nécessité de confier aux parlements nationaux le contrôle du principe de subsidiarité. Un mécanisme de contrôle en deux temps a été imaginé : un contrôle politique *ex ante* (a), puis le cas échéant un contrôle juridictionnel *ex post* (b).

a) *L'alerte précoce, ex ante*

Ce mécanisme d'alerte précoce revêt deux caractères : il est tout d'abord mis en place la possibilité de transmettre directement aux parlements nationaux les projets d'actes législatifs européens, puis il est reconnu le droit à chaque chambre parlementaire d'adresser un avis motivé aux institutions européennes.

La transmission directe aux parlements nationaux des projets d'actes législatifs européens. – La transmission directe aux parlements nationaux, sans transiter par les gouvernements, est une innovation majeure du traité de Lisbonne. Pour la première fois est ainsi instauré un lien direct entre chaque parlement national (en réalité, chaque chambre dans le cas des parlements bicaméraux) et les institutions de l'Union européenne.

Concrètement, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit la transmission directe aux parlements nationaux de tous les actes communautaires. Cela correspond aux propositions de la Commission, aux initiatives d'un groupe d'États membres, aux initiatives du Parlement européen, aux demandes de la Cour de justice, aux recommandations de la Banque centrale européenne et aux demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.

D'un point de vue technique, la transmission directe devrait s'opérer par voie électronique, comme c'est déjà le cas des transmissions entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union. La transmission devrait intervenir au même moment pour l'ensemble des parlements nationaux, c'est-à-dire lorsque les projets d'actes législatifs seront effectivement disponibles dans toutes les versions linguistiques de l'Union. Il n'est pas exclu que la transmission directe des documents européens puisse éventuellement faire l'objet d'une application anticipée.

En pratique, la quasi-totalité des projets d'actes législatifs émane de la Commission européenne qui dispose, à de rares exceptions près, du monopole d'initiative législative.

On peut se demander désormais quelle pourrait être l'articulation de ce mécanisme avec l'article 88-4 de la Constitution française ?

Les projets d'actes législatifs européens qui pourront être directement transmis par les institutions de l'Union européenne ne coïncideront pas nécessaire-

48. Voir CONV 286/02, rapport final du groupe de travail sur le principe de subsidiarité.

ment avec « les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne », transmis par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution française. En effet, une partie seulement des projets d'actes législatifs européens relèvent, selon le droit français, du domaine de la loi. Or l'UE ne connaît pas la distinction juridique interne française entre la loi (article 34) et le règlement (article 37). À l'inverse, certains textes n'appartiennent pas au domaine législatif européen mais relèvent en France de la compétence du parlement. C'est notamment le cas des textes relatifs à la PESG dont la transmission directe n'est prévue par aucun des deux protocoles.

En conséquence, la mise en œuvre du protocole sur l'application de subsidiarité, ajoutée à l'application du protocole sur le rôle des parlements nationaux qui prévoit également la transmission directe d'autres documents va aboutir à la coexistence de plusieurs voies de transmission.

Il faudra en effet à l'avenir distinguer, pour l'essentiel, entre ce qui relève :

- de la transmission par le gouvernement, au titre de l'article 88-4 de la Constitution ;
- de la transmission directe par les institutions européennes, des projets d'actes législatifs de l'Union au titre du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- de la transmission directe par la Commission, de l'ensemble des documents de consultation au titre du protocole sur le rôle des parlements nationaux.

Or à chaque transmission correspondra une procédure différente. Ainsi, le parlement pourra être saisi d'un texte au titre de la subsidiarité, sans pour autant être habilité à l'examiner au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

L'entrée en vigueur des deux protocoles (rôle des parlements nationaux et application des principes de subsidiarité et de proportionnalité) pourrait entraîner une réécriture de l'article 88-4 de la Constitution, afin que la multiplication des voies de transmission n'aboutisse pas à rendre complexe ce qui à l'origine se voulait simplificateur.

Dans tous les cas, le parlement français devra continuer à recevoir, en plus des documents qui lui seront directement adressés par les institutions européennes, l'intégralité des textes qui lui sont aujourd'hui transmis par le Gouvernement et qui n'entrent pas dans le champ des deux protocoles européens. Il s'agit pour l'essentiel des documents relatifs à la PESG, ainsi que des textes transmis par le Gouvernement au titre de la clause facultative de l'article 88-4 de la Constitution.

Le droit reconnu à chaque chambre d'adresser un avis motivé aux institutions européennes. – Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité instaure un mécanisme d'alerte précoce qui permet à tout parlement national d'un État membre ou toute chambre de l'un de ces parlements d'adresser, dans le délai de huit semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif européen, aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Cette disposition a été insérée dans la Constitution à l'article 88-6 qui dispose que « l'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé

sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé. Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit ».

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Ainsi, dans le cas d'un parlement bicaméral (comme en France), chacune des chambres dispose d'une voix. Le protocole prévoit que, dans le cas où les avis motivés représenteraient au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux et aux chambres des parlements nationaux, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est abaissé à un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

À l'issue de ce réexamen, la Commission ou l'institution qui est à l'origine du projet d'acte, a trois possibilités : maintenir le projet en l'état, le modifier ou le retirer. Dans tous les cas, la décision prise doit être motivée. Le protocole ne fixe pas de délai pour le réexamen d'un texte. Cela s'explique aisément dès lors que la modification d'une proposition prendra vraisemblablement plus de temps que son maintien ou son retrait.

En tout état de cause, la mise en œuvre du droit d'alerte précoce nécessitera la rédaction d'un avis motivé, ce qui supposera l'adoption – selon une procédure propre à chaque chambre – d'un texte à transmettre à l'institution européenne concernée. Dans la pratique, il est probable que la Commission sera destinataire de motivations divergentes, ce qui pourrait avoir l'effet de conforter sa position initiale. De plus, le droit d'alerte précoce est strictement encadré dans le temps : il doit intervenir dans le délai de huit semaines à compter de la transmission du projet d'acte législatif. Il ne sera donc pas possible pour les parlementaires nationaux de se prononcer, *via* ce mécanisme, sur la conformité d'amendements votés au cours du processus législatif et qui seraient considérés comme contraires au principe de subsidiarité. Enfin, le seuil à partir duquel l'institution concernée est juridiquement obligée de réexaminer sa proposition n'est pas fixé à un tiers des parlements nationaux, mais à un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux⁴⁹, ce qui favorise les parlements monocaméraux qui disposent de deux voix inséparables.

Aussi, dès lors que le seuil d'un tiers⁵⁰ des voix est atteint, l'institution concernée n'a qu'une obligation de réexamen et non de retrait de son projet. Il ne s'agit donc bien à ce stade que d'une alerte.

49. Concrètement, cela signifie que les parlements d'une Union à vingt-sept disposent de 54 voix. Le seuil d'un tiers est atteint avec 17 voix et celui d'un quart (pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice) avec 13 voix. Il existe 14 parlements monocaméraux (28 voix) et 11 parlements bicaméraux (22 voix).

50. Ou d'un quart pour les projets d'actes législatifs relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

B) *La saisine du juge européen, ex post*

Le protocole prévoit la possibilité pour les États membres (au nom de leur parlement national ou, le cas échéant, d'une chambre du parlement) de former un recours devant la CJCE pour violation, par un acte législatif européen, du principe de subsidiarité dans le délai contentieux de deux mois à compter de la publication de l'acte.

On peut alors se demander quelles sont les modalités de saisine pour les parlements nationaux mais aussi quelle est la portée d'un tel recours juridictionnel ?

Les modalités de saisine. – L'innovation réside dans la possibilité que pourraient avoir les États membres de déposer de tels recours au nom de leur parlement national ou d'une chambre de celui-ci. En effet, les parlements nationaux qui n'auraient pas obtenu gain de cause lors de la phase de contrôle politique *ex ante* pourraient trouver un intérêt à saisir le juge de Luxembourg qui, sur le fondement d'une argumentation juridique, pourrait prononcer l'annulation d'un acte législatif de l'Union.

Actuellement, les recours exercés devant la Cour de justice de l'Union européenne sont le fait des gouvernements. En France, c'est la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères qui détient, en pratique, le monopole de représentation de l'État devant les juridictions internationales, et qui assure l'entier suivi de la procédure contentieuse.

La possibilité désormais offerte par le protocole de saisine de la Cour de justice par un État membre, au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci, soulève deux interrogations.

La première est celle de savoir dans quelle mesure il existe une compétence liée pour le gouvernement de déposer un recours devant la CJCE dès lors qu'il est saisi d'une demande émanant de l'Assemblée nationale et/ou du Sénat. *A priori* l'esprit du texte plaide en faveur d'une compétence liée. Mais il est probable qu'une révision de la Constitution sera sur ce point nécessaire pour lever toute ambiguïté. Qui plus est, l'existence d'une compétence liée présente l'avantage de remédier aux éventuelles difficultés politiques liées à l'opportunité d'accepter de transmettre tel ou tel recours. Le problème se pose notamment dans le cas d'une demande adressée par le Sénat lorsque sa majorité ne coïncide pas avec la majorité gouvernementale.

La deuxième vise à définir l'autorité qui sera chargée de suivre l'affaire devant la CJCE. Dans le cas d'une compétence liée, le Gouvernement pourrait être amené à transmettre un recours devant la Cour de justice contre un texte qu'il aurait lui-même approuvé au Conseil de l'Union européenne. Dès lors, on imagine mal comment le Gouvernement pourrait défendre une argumentation contraire à sa position. Par souci de cohérence, il semble donc plus opportun que le suivi des affaires portées devant la Cour à la demande d'une chambre soit assuré, en concertation avec le Gouvernement, par ladite chambre.

La portée du recours. – La CJCE n'a jusqu'à présent jamais annulé un acte législatif pour violation du principe de subsidiarité. Il est vrai que la dimension politique de ce principe conduit la Cour à la plus grande prudence afin de ne pas être accusée d'exercer « un gouvernement des juges ». Plusieurs affaires

l'ont déjà conduit à examiner un moyen tiré du non-respect de la subsidiarité, mais elle a toujours conclu à l'absence de violation.

De plus, les recours en annulation formés par les États restent exceptionnels. Sur les 125 affaires dans lesquelles la France est actuellement présente, on ne dénombre que deux recours en annulation qui s'inscrivent dans le cadre plus global d'une politique juridictionnelle. L'un a été introduit le 10 juin 2003 contre une directive sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques⁵¹ ; l'autre concerne un règlement de la Commission définissant les modalités d'exécution des communications prescrites à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique⁵².

On pourrait imaginer que le contentieux du recours en annulation augmente de façon importante en raison de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Mais il apparaîtrait que ce recours aurait plutôt une connotation dissuasive d'abord auprès de la Commission, dans la phase d'élaboration des projets d'actes législatifs, puis auprès du Parlement européen et du Conseil au cours de la procédure législative.

Le contrôle du principe de subsidiarité s'effectue désormais tant avant qu'après la transposition des directives.

Une fois ce contrôle opéré, les parlements nationaux doivent transposer les directives communautaires dans le droit national.

B – LA PROCÉDURE DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

L'autre aspect du travail des parlementaires nationaux dans le processus législatif européen réside dans la transposition des directives communautaires en droit national. Une tâche qui va au-delà du simple copier/coller, puisque la directive revêt uniquement une obligation de résultats : il appartient donc au législateur national de choisir la manière d'atteindre l'objectif attendu.

De plus, la nécessité de transposer les directives européennes dans les délais impartis est souvent présentée, au-delà de l'obligation juridique, comme une obligation morale et politique.

L'exemple français en matière de transposition des directives est, à ce sujet, éloquent. En effet, qu'il s'agisse tant d'une obligation juridique que d'une obligation politique, cela n'empêche pas l'existence d'un déficit en matière de transposition des directives (1) qui s'explique néanmoins (2).

1 – Le déficit de transposition des directives en France

Comme le souligne la Commission dans les commentaires de son tableau d'affichage : « En France, les transpositions partielles se combinent aux transpositions en retard, ce qui suggère des difficultés récurrentes dans le processus de transposition ».

51. Recours introduit le 10 juin 2003 contre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne par la République française. Affaire C-244/03 (2003/C 171/30).

52. Recours introduit le 29 octobre 2003 contre la Commission des Communautés européennes par la République française. Affaire C-455/03 (2003/C 304-28).

En effet, dans le tableau d'affichage du marché intérieur que publie chaque semestre la Commission européenne depuis novembre 1997, notre pays est placé en seizième position selon le dernier tableau d'affichage rendu public en juillet 2009.

Suite à un rapport d'information du 30 juin 2006⁵³ de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE sur la transposition des directives, l'état des lieux conduit à plusieurs observations : tout d'abord que le déficit de transposition de la France demeure supérieur aux exigences communautaires, puis que la France est le pays rencontrant le plus de difficultés pour résorber le stock de directives accusant un retard de transposition supérieur à deux années.

Cette situation a été longuement évoquée à la tribune du Sénat, puis de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du projet de loi portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

Comme le signalait alors le ministre des Relations avec le Parlement, « au 30 septembre 2000, notre pays comptait "un stock" de 176 directives à transposer, dont 136 étaient, à cette date, à proprement parler "en retard" de transposition (...). Parmi ces directives, certaines remontent au début des années quatre-vingts ».

Le ministre avait d'ailleurs énuméré alors les conséquences déplorables d'un tel état de fait. Tout d'abord, la création d'une forte insécurité juridique, puisque la jurisprudence développée par la CJCE permet l'application de certaines dispositions des directives dès la fin du délai de transposition, même si cette dernière n'a pas été faite. Ensuite, la fragilisation de la position de la France vis-à-vis de la Commission et de nos partenaires lorsqu'une nouvelle directive est en cours de négociation alors même que la France n'a pas encore achevé la transposition de la directive précédente sur ce même sujet. Enfin, la multiplication des procédures contentieuses et le risque, à terme, d'être condamné au versement d'amendes ou d'astreintes.

Tous les six mois, la Commission européenne publie son tableau d'affichage, instrument précieux de comparaison entre les États membres et de motivation des administrations en charge de la transposition, même si l'on peut regretter que son champ soit limité aux seules directives touchant au marché intérieur. Cette vision partielle permet néanmoins de retenir un échantillon extrêmement significatif, puisque les directives relatives au marché intérieur représentent au moins 70 % de l'ensemble des directives.

Suite à ce recensement du déficit de transposition en France, on peut se demander quelles en sont les causes.

2 – Les causes du déficit de transposition des directives

Lors des débats qui se sont déroulés au Sénat et à l'Assemblée nationale pour l'examen du projet de loi d'habilitation, on peut constater que les développements qui ont été consacrés au retard français en matière de transposition se sont concentrés sur la phase parlementaire du processus. Il semblerait que le

53. Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3239 sur *la transposition des directives communautaires*.

problème réside essentiellement dans l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées⁵⁴.

Or, cette analyse néglige deux points importants qui relativisent considérablement la responsabilité de l'agenda parlementaire. D'une part, le fait que le problème n'est que rarement d'ordre parlementaire et qu'il est essentiellement d'ordre administratif. D'autre part, le constat que, lorsqu'il est parlementaire, il révèle plutôt un embarras politique du Gouvernement que les effets de la surcharge des assemblées.

a) Le dysfonctionnement administratif

Il est important de noter que, dans la masse des directives en retard de transposition, la part de celles appelant une transposition par voie législative est très minoritaire.

Il convient donc de déterminer les causes de ce dysfonctionnement administratif. À cet égard, un retour en arrière n'est pas inutile car le problème n'est pas nouveau.

Jusqu'en 1986, chaque ministère était responsable, dans son domaine de compétence, de la transposition des directives. Constatant que les délais fixés par les directives pour les transpositions étaient de plus en plus souvent dépassés et que la Commission commençait à engager des procédures contentieuses, le Premier ministre, par une circulaire du 5 mai 1986, mit en place une procédure centralisée reposant sur le secrétariat général du Gouvernement et le SGCI, c'est-à-dire sur deux organes dépendant directement de lui. Cette première tentative de réforme se révélant très vite insuffisante, le Gouvernement saisit la section du rapport et des études du Conseil d'État qui rendit en décembre 1989 son verdict sur les « problèmes posés par la transcription en droit interne des directives communautaires ».

À la suite des recommandations, le Gouvernement prit une nouvelle circulaire en janvier 1990 « relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne ». Cette circulaire, complétée entre-temps par une autre circulaire en mars 1994, a été remplacée par une nouvelle circulaire du 9 novembre 1998, qui définit donc aujourd'hui la doctrine et la règle de conduite de l'administration française.

Cette directive pose d'abord, pour la négociation des directives, un principe fondamental selon lequel « il est essentiel de prendre en considération, dès le stade de l'élaboration et de la négociation des projets de directive, les effets sur le droit interne des dispositions envisagées et les contraintes ou difficultés qui pourront en résulter ».

Afin de permettre le respect de ces règles générales, la circulaire prévoit que chaque proposition de directive devra faire l'objet d'une étude d'impact juridique. La circulaire ajoute que cette étude d'impact juridique « s'efforcera également d'identifier les difficultés que pourrait soulever la transposition en droit interne des dispositions de cette proposition de directive ». Et conclut : « l'étude d'impact devra être adaptée au vu des évolutions qu'est susceptible de connaître la proposition de directive. Elle permettra d'éclairer la négociation elle-même et facilitera, ultérieurement, la transposition en droit interne ».

54. Rapport d'information du Sénat n° 182 sur *la transposition des directives communautaires*.

Enfin, la même circulaire prévoit que la transposition « préparée, ainsi qu'il a été dit, dès le stade de la négociation, doit être entreprise aussitôt que la directive a été adoptée ». Et elle souligne que « les difficultés de nature juridique et administrative traditionnellement rencontrées dans cet exercice sont principalement dues à des interrogations sur le choix du niveau de texte adéquat dans la hiérarchie des normes internes ainsi qu'à des hésitations ou des désaccords sur le rôle qui incombe à chaque ministère ».

Elle prévoit également que, dans le délai de trois mois, chaque ministère participant à la transposition élaborera « un échéancier d'adoption des textes relevant de ses attributions accompagné, pour chacun de ces textes, d'un avant-projet de rédaction et d'un tableau de concordance permettant d'identifier clairement les dispositions transposées ».

Le rédacteur de la circulaire, rompu aux habitudes administratives, a même pris le soin de préciser que l'« on s'attachera à déterminer avec réalisme les délais requis pour l'élaboration des textes ».

Pourquoi un mécanisme aussi subtil et détaillé aboutit-il à une situation aussi désastreuse au tableau d'affichage des transpositions ? Tout simplement parce que cette circulaire n'a jamais été appliquée.

b) Le dysfonctionnement politique

Pour les textes dont l'importance politique est notable, le retard provient essentiellement du manque de volonté et de courage du Gouvernement qui semble se dérober devant des arbitrages qui ne sont pourtant que la conséquence nécessaire des compromis qu'il a acceptée à Bruxelles.

Ainsi, par exemple, ce sont les protestations que suscitait le projet de créer un réseau européen écologique qui ont incité à abandonner l'application de la directive « Natura 2000 ».

Apparemment le Gouvernement préférerait ne pas transposer ou, s'il fallait vraiment passer par là, le faire par la voie réglementaire et éviter un débat au Parlement.

L'avenir du rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen réside notamment dans l'intensification de la coopération parlementaire européenne. L'annexion des protocoles 1 et 2 répond donc à une exigence actuelle puisque, d'une part, la part de la législation communautaire dans le travail législatif national ne cesse d'augmenter (on estime qu'elle représente entre 60 et 80 % de la production normative des parlements nationaux) et, d'autre part, le Parlement européen tardant à s'imposer aux yeux des citoyens européens comme l'instance de représentation de leurs aspirations, il était nécessaire d'intensifier la coopération parlementaire européenne.

En tout état de cause, les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen ont fortement évolué, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif⁵⁵. En effet, le Parlement européen et les parlements nationaux ont à présent des objectifs complémentaires : ils ont tous deux pris conscience du déficit démocratique de la CE. Ainsi, le Parlement européen doit contrôler les

55. Voir en ce sens, C. Marion, *Parlement européen et parlements nationaux : rivalité ou complémentarité ?*, in « À quoi sert le Parlement européen » sous la direction de P. Delwit, J.-M. Dewaele et P. Magnette, éditions Complexe, Bruxelles, 1999, p. 195.

institutions communautaires et les parlements nationaux doivent contrôler les gouvernements en matière européenne. Pour cela, ils doivent agir, à l'avenir, de manière solidaire et concrète, « eu égard [à leurs] rôles distincts et complémentaires »⁵⁶.

Une autre vision du rôle des parlements nationaux peut être envisagée. Il s'agirait de favoriser la formation européenne des parlementaires nationaux afin de diffuser la connaissance du processus législatif européen. Il paraît essentiel que les parlementaires nationaux, de par leur proximité avec les citoyens, se voient conférer un rôle pédagogique plus important.

On peut, par exemple, penser à une augmentation de la fréquence des missions des parlementaires nationaux auprès de l'UE afin de pallier le manque de familiarité des députés avec les institutions à l'origine du processus législatif communautaire. Cependant, il faut remarquer que des efforts ont été faits en la matière puisqu'en septembre 2005, 70 députés suivaient une formation à Bruxelles contre un par semaine en 2003. Mais il est évident qu'une plus grande sensibilité aux sujets européens aurait des effets positifs directement observables par l'attention qui serait portée aux diverses mesures de contrôle de l'action gouvernementale, par exemple.

56. Parlement européen, 22 mai 1997, § D, Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur *les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux*, DOC FR/RR/327/327585, PE 221.698/DEF.