

## **Groupe de travail IV « Le rôle des Parlements Nationaux »**

**objet :** Document de Mme Eduarda Azevedo, membre de la Convention  
– "Le rôle des Parlements nationaux dans la future architecture européenne"

Les membres du Groupe de Travail IV trouveront ci-joint un document de Mme Eduarda Azevedo, Représentante du Parlement portugais, membre de la Convention.

---

## **Le rôle des Parlements nationaux dans la future architecture européenne**

1. À partir du moment où le Traité de Rome a été ratifié par les différents États membres, les Parlements nationaux ont volontairement délégué leur fonction législative, dans certaines matières, aux gouvernements représentés au Conseil. Bien que la perte du pouvoir législatif des Parlements ne soit pas uniquement due à l'intégration européenne et que cette dernière découle plutôt de l'actuelle complexité des sociétés modernes, la vérité c'est que les Parlements nationaux ont été longtemps éloignés du processus de l'intégration européenne, ils ne se sont limités qu'à adopter les décisions prises auparavant. Certes, il se trouve des auteurs qui ont toujours pensé que les Parlements ne servent pas à légiférer mais à contrôler les exécutifs.

Au moment où l'Union européenne a déjà largement dépassé l'objectif d'un marché commun et qu'elle a englobé les compétences plus vastes, les Parlements ne prennent plus part aux décisions de politique étrangère mais interviennent dans les systèmes juridiques des États. Or, ces décisions sont contestées par les citoyens représentés par les Parlements, qui ne peuvent les leur expliquer puisque eux-mêmes n'ont pas participé aux décisions.

2. Le Parlement a donc pris conscience de la nécessité de servir d'intermédiaire entre les citoyens et les institutions communautaires de façon à améliorer la qualité démocratique de la décision européenne et à la rapprocher des citoyens. Cette intervention parlementaire présente deux aspects: le contrôle/ scrutin individuel de l'exécutif qui prend les décisions au Conseil et une éventuelle participation collective des Parlements au processus européen de décision.

3. En ce qui concerne le contrôle parlementaire des respectifs exécutifs, il existe des différents systèmes, uns plus «efficaces et systématiques» qu'autres et qui ont déjà fait l'objet d'étude et de comparaison. Il s'agit d'une question qui doit être laissée au critère de chaque État. Les États où les Parlements ne peuvent pas décider que les autres Parlements doivent suivre l'un ou l'autre système. Chaque État a sa propre répartition de compétences et des habitudes particulières qui doivent être respectées. L'échange d'information effectuée au cours des différents réunions interparlementaires a été assez utile, les règles inscrites dans le Traité sur la forme de protocole aussi, mais il ne peut pas obliger les Parlements à apprécier systématiquement toutes les décisions européennes. Cette tentative, justifiée par le combat contre le déficit démocratique européen, peut être une critique implicite à une moindre démocratie des États eux-mêmes où les Parlements interviennent moins, mais elle ne doit pas être faite.

4. En ce qui concerne l'action collective des Parlements nationaux, nous devons constater que la tendance dominante dans cette matière a été de limiter la coopération interparlementaire à l'échange d'informations et d'expériences et que les propositions visant à créer une seconde chambre ou à institutionnaliser une des instances qui existe déjà n'ont pas été accueillies sans controverse.

D'ailleurs, toute tentative de faire intervenir les représentants des Parlements nationaux dans le processus de décision européen est immédiatement confrontée à un problème fondamental: le pluralisme des idées, la confrontation des opinions entre majorités et minorités et la représentation de tous les citoyens sont essentiels aux Parlements. Comment est-il possible à une délégation quelconque composée par un nombre limité de Députés de prendre des décisions? De façon caricatural, cela reviendrait à formuler une hypothèse que chaque parti pourrait avoir seulement un représentant et que celui-ci aurait le même nombre de voix correspondant à celui du suffrage qu'il aurait recueilli – c'est une situation semblable à celle qui existe au Conseil de l'Union. Un second problème, celui-ci sans solution, est le fait que, dans la plupart des cas, seules les pléniers (qui assurent un vrai pluralisme et une réelle proportionnalité) auront un pouvoir délibératif puisque ces délégués ne peuvent pas lier leur Parlement respectif, hormis le cas où ils auraient reçu un mandat de ce dernier (indépendamment du nombre de parlementaires qui lui aussi peut assurer ce pluralisme).

5. Cependant, les Parlements nationaux peuvent agir collectivement sans intervenir directement au processus européen de décision et sans contrarier le double rôle individuel de contrôle des exécutifs et de rapprochement des citoyens nationaux. Indépendamment de la façon d'agir et de la solution trouvée, elle doit respecter trois règles fondamentales: une solution démocratique, une solution efficace, une solution réaliste, simple et transparente.

Soit la COSAC, le Forum des Parlements nationaux, le Congrès des peuples, ou une autre institution quelconque, la représentation parlementaire doit être égalitaire, puisque la représentation au Conseil et au Parlement européen est déjà proportionnelle.

En outre, il faut assurer que les problèmes de l'Union sont vraiment discutés non seulement par cette instance mais aussi par les autres parlementaires qui n'y participent pas et par les citoyens qu'ils représentent. Dans ce contexte, il ne faut pas que son agenda soit trop ambitieux, de façon à que les parlementaires consacrent leur temps uniquement à cette activité. La multiplicité de réunions peut créer des contraintes en ce qui concerne le temps des parlementaires, le budget et l'organisation interne des Parlements. Le problème se trouve au niveau du temps puisque les parlementaires qui interviennent aux questions européennes sont en nombre limité et parfois ils sacrifient le temps qu'ils passent à travailler au Parlement et leurs contacts avec l'électorat afin de pouvoir participer à ces réunions et les préparer. Certes, lorsque tous les parlementaires interviennent à ce processus, le problème ne sera pas aussi grave comme aujourd'hui. D'ailleurs, si le nombre des Députés intervenants augmente, l'intervention des Parlements dans l'ensemble augmentera aussi, en stimulant le débat général et la création d'un espace public européen.

Les réunions doivent être bien préparées (avec des questionnaires préparés en avance, par exemple) et centrées sur la discussion des thèmes des Livres Verts et Blancs de la Commission, aussi bien que sur le programme législatif, ou sur les priorités de chaque Présidence, une fois qu'il s'agit des matières du début du processus de décision, sur lesquelles il faut encore préparer les futures positions parlementaires individuelles et actionner le système d'alerte rapide de la subsidiarité (*warning alert system*). D'autres thèmes, comme les réformes institutionnelles, budgétaires et l'élargissement doivent également faire l'objet de débat.

6. Dans l'architecture européenne, les Parlements nationaux ne doivent pas être envisagés comme des acteurs européens, groupés dans une assemblée délibérative, contrairement aux gouvernements nationaux et au Parlement européen. Si nous considérons que les parlementaires européens sont responsabilisés dans le cadre des partis nationaux, tel que les parlementaires nationaux et les gouvernements, nous nous apercevons que le point de départ de toutes les institutions se trouve au niveau national.

L'Union européenne est une Union d'États et de peuples. L'intervention des Parlements nationaux est utile à une plus grande prise de conscience des problèmes ordinaires et à une plus grande efficacité de l'influence individuelle que les Parlements peuvent avoir dans le processus européen de décision. Toutefois, cette intervention ne doit pas avoir des conséquences contraires à celles prétendues, car elle ne doit pas éloigner les parlementaires nationaux des citoyens puisque l'objectif est de rapprocher les citoyens de l'Europe.

18 Septembre 2002

---