

THE EUROPEAN CONVENTION

THE SECRETARIAT

Brussels, 1 October 2002 (02.10)
(OR. fr,en)

CONV 308/02

CONTRIB 103

COVER NOTE

from :	Secretariat
to :	Convention
Subject:	Contribution by Mr Louis Michel and Mr Pierre Chevalier, members of the Convention
	"The role of national parliaments in the European Union"

The Secretary-General of the Convention has received the contribution annexed hereto from Mr Louis Michel, member of the Convention, and Mr Pierre Chevalier, alternate member of the Convention.

Contribution de MM. Louis MICHEL et Pierre CHEVALIER

Le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne

Proposition pour un contrôle préventif des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Introduction

Le choix d'aborder dans la présente contribution, tant la question du rôle des Parlements nationaux dans l'Union, que celle du contrôle du principe de subsidiarité, est délibéré.

Il reflète le souci de clairement refuser une approche qui conforte l'appropriation par les Parlements nationaux d'un contrôle politique de la subsidiarité.

Notre contribution formule d'une part un ensemble de propositions de nature à améliorer l'implication des Parlements nationaux dans les activités de l'Union.

Elle examine d'autre part une proposition de contrôle ex-ante des principes de subsidiarité et de proportionnalité par un Collège arbitral indépendant.

I – Le Rôle des Parlements nationaux dans l’architecture européenne.

Personne ne conteste encore que les Parlements nationaux ont un rôle à jouer dans les activités de l’Union. C’est une préoccupation qui participe à la réflexion même sur la légitimité de l’Union et qui n’est certes pas nouvelle.

Lors de la négociation du Traité de Maastricht, les Etats membres ont adopté la déclaration n° 13, annexée au Traité, qui a mis en lumière la nécessité d’échange d’informations plus intenses entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, ainsi qu’entre les Parlements nationaux et la Commission.

Le Protocole annexé au Traité d’Amsterdam en 1997 témoignait de la même préoccupation et visait à encourager une participation accrue des Parlements nationaux aux activités de l’Union. Ce Protocole consacrait et définissait également le rôle de la Conférence des organes spécialisés dans les Affaires communautaires, à savoir la COSAC.

A Nice, la déclaration n° 23, annexée au Traité, invitait les Parlements nationaux au débat sur l’Avenir de l’Union.

Enfin, la déclaration de Laeken a formulé des questions très précises à propos des Parlements nationaux, portant à la fois sur l’opportunité d’une nouvelle instance aux côtés du Conseil et du Parlement européen, sur le rôle à jouer en cas d’absence de compétence du Parlement européen, et sur la question de savoir s’il convient de leur confier une mission de contrôle préalable de la subsidiarité.

-----.

Les mesures adoptées n’ont jusqu’ici sans doute pas abouti à une implication substantielle de nos Parlements nationaux. La Convention, composée de nombreux représentants de ces Parlements, se penche très légitimement sur cette question souvent présentée comme le remède absolu, le palliatif nécessaire et suffisant à un « déficit démocratique », dénoncé de manière récurrente dans tous les discours sur l’Europe.

-----.

Les propositions que nous formulons ci-dessous concernent principalement l'implication des Parlements nationaux dans le contrôle de leurs gouvernements et l'amélioration de la coopération entre les Parlements de l'Union (Nationaux et européens).

a) Sur le contrôle des gouvernements.

- 1 Le moyen le plus efficace, pour les Parlements nationaux, de jouer un rôle déterminant dans les activités de l'Union, est lié au contrôle qu'ils peuvent ou doivent exercer sur les représentants de leur gouvernement au Conseil des Ministres de l'Union.

S'il est exact que la teneur et l'ampleur de contrôle varient d'un Etat à l'autre et restent de la stricte compétence nationale, souvent de nature constitutionnelle, il faut constater que certains Etats connaissent des modèles permettant un meilleur contrôle politique car plus efficace et plus transparent.

Le modèle dit « scandinave » pourrait certainement être reproduit ou, à tout le moins, devrait inspirer nos Etats. En effet, il aboutit à une meilleure implication des Parlements nationaux grâce notamment à une information complète et en temps utile, un dialogue politique préalable avec les Ministres siégeant aux différentes formations du Conseil, un rapport par les Ministres concernés des résultats des discussions au sein du Conseil, un accès à ces informations pour les citoyens.

- 2 Une meilleure implication des Parlements nationaux dans le processus normatif européen implique également un renforcement de leur capacité à exprimer leur point de vue. Cette capacité est certes liée à l'information dont ils disposent mais aussi à l'intérêt qu'ils acceptent de manifester pour la cause européenne. Afin d'attiser, d'animer ou d'insuffler cet intérêt, il est nécessaire que se rencontrent, comme d'autres éminents membres de la Convention ont pu le soutenir, la légitimité européenne et les légitimités nationales. Pour ce faire, nous suggérons, comme alternative à l'idée exprimée par certains, d'associer des Parlementaires nationaux aux travaux du Conseil, de faire « redescendre la légitimité européenne dans les débats nationaux ».

Ceci impliquerait notamment

- 2.1 Que les Parlementaires européens reçoivent pour mission de venir dans les Parlements nationaux ou régionaux expliquer la portée de leur travail législatif, provoquer le débat, susciter l'intérêt européen.
- 2.2 Que les Commissaires viennent dans ces enceintes pour présenter le travail législatif annuel de la Commission, pour expliquer aux Parlementaires la portée et l'esprit de certaines propositions législatives.
- 2.3 La publicité des débats au sein du Conseil, lorsque celui-ci siège dans sa fonction législative, qui assurerait une meilleure visibilité et, dès lors, un meilleur contrôle possible pour les Parlements nationaux.

b) Sur la coopération entre Parlements.

La COSAC devrait être un véritable lieu d'échange d'informations et de coordination entre d'une part, les Parlements nationaux entre-eux et d'autre part, les Parlements nationaux et le Parlement européen.

Le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam a consacré son rôle et défini ses possibilités d'intervention.

Celles-ci sont certainement sous exploitées. Un renforcement de cet organe est indispensable.

Il convient de doter cette Conférence d'un secrétariat permanent pour lui permettre d'exercer pleinement et efficacement les missions qui lui ont été confiées.

c) Sur l'implication des Parlements nationaux dans le processus constitutionnel.

La Convention, composée de nombreux représentants des Parlements nationaux, constitue un précédent qui devrait être généralisé pour toute modification du Traité Constitutionnel.

II . Le Contrôle du principe de subsidiarité.

La proposition présentée par le Groupe de Travail sur la subsidiarité, préconisant la mise en place d'un « système d'alerte précoce des Parlements nationaux » ne peut emporter notre adhésion pour les motifs suivants :

1 – Même si des efforts doivent être faits, il ne faut pas exagérer les carences actuelles du contrôle du respect de la subsidiarité.

2 - C'est d'abord en contrôlant leurs représentants au Conseil, responsables politiquement devant leur Parlement, que les Parlementaires nationaux sont des acteurs dans le processus législatif et notamment dans le contrôle du principe de subsidiarité.

3 – Derrière le débat sur la subsidiarité, se cache un autre enjeu – implicite – qui est celui du pouvoir respectif des institutions européennes et nationales.

Il n'est pas sain que le thème de la subsidiarité soit utilisé pour récupérer au niveau national, par le biais de nouveaux mécanismes de contrôle, ce que les Etats ont accepté de confier à l'Union en termes de compétences.

Pareille approche ne serait pas sans danger pour l'intégration européenne. Elle risque en effet d'introduire dans le système des tensions nouvelles entre légitimité nationale et légitimité européenne.

La solution retenue ne paraît ni pertinente ni proportionnée.

Nous développons ci-dessous la proposition de mettre en place un mécanisme de contrôle non systématique, souple et non contraignant, dont serait chargé un collège impartial et indépendant.

*

* *

Proposition pour un contrôle préventif du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Il s'agit ici, non pas de vérifier si l'Union est fondée à agir (question de la compétence de l'Union proprement dite), mais de contrôler, dans un domaine où l'Union dispose d'une compétence d'attribution (« autorisation à agir »), que son action est à la fois nécessaire et proportionnée (question de l'intensité de l'exercice par l'Union d'une compétence d'attribution).

Dans ce contexte se pose la question du respect par l'Union des principes, inscrits à l'article 5 du traité CE, de subsidiarité (une action de l'Union ne se justifie que si le résultat recherché ne peut, compte tenu de la dimension transfrontalière de la question, être atteint de manière suffisante par les États membres) et de proportionnalité (la préférence doit être donnée à la mesure garantissant l'objectif visé de la manière la moins contraignante).

Dans le système actuel, la Cour de justice des Communautés européennes est compétente pour contrôler *a posteriori* le respect par l'Union des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce contrôle a cependant ses limites. D'une part, il cadre mal avec le principe de sécurité juridique, qui veut que la validité de l'action législative soit garantie, dans toute la mesure du possible, avant son entrée en vigueur. D'autre part, le contrôle judiciaire est un contrôle restreint, portant, essentiellement, sur la motivation de l'acte législatif adopté et sur l'absence d'erreur manifeste d'appréciation du pouvoir législatif. S'agissant de questions imprégnées de choix politiques complexes, le juge communautaire n'entend pas, en effet, substituer son analyse au pouvoir discrétionnaire d'appréciation du pouvoir législatif et ne censurera l'exercice de ce pouvoir qu'en cas de manquement manifeste au principe de subsidiarité ou au principe de proportionnalité. Un contrôle « de fond » de la conformité de l'action législative européenne aux principes de subsidiarité et de proportionnalité est donc exclu à l'heure actuelle. D'où la nécessité de réfléchir à une forme de contrôle approfondi *a priori*.

Un tel contrôle préventif, pour être crédible et acceptable, devrait être confié à un « collège arbitral » indépendant, ne relevant d'aucun pouvoir (exécutif, législatif, judiciaire) ni d'aucun niveau de pouvoir (étatique, européen) et donc capable de trancher en toute impartialité entre des points de vue divergents, voire conflictuels. Il reviendrait à ce collège arbitral de procéder, à un moment où le cours de l'action législative de l'Union peut encore être influencé, à une vérification

objective et en profondeur de cette action au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

S'agissant de la composition du collège arbitral, l'on pourrait, en s'inspirant du modèle de la Cour d'arbitrage belge, prévoir que ce collège soit constitué, pour partie, de membres issus du monde politique (national ou européen) – hommes politiques ou anciens hommes politiques – et, pour partie, de membres ayant exercé dans le domaine du droit. Le contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité fait en effet appel à des critères qui ne traduisent pas exclusivement des exigences de la discipline juridique mais supposent aussi une correcte perception des contraintes inhérentes à l'action politique. Il est essentiel que, dans sa composition, le collège arbitral reflète cette double sensibilité politique et juridique.

Il conviendra en outre de veiller à ce que les différentes parties détenant un « intérêt à l'arbitrage » (pouvoirs exécutif et législatif européens, nationaux, régionaux...) soient impliquées, selon des modalités à définir en fonction de la nouvelle architecture institutionnelle de l'Union, dans le processus de désignation des membres du collège arbitral, si l'on veut que celui-ci soit perçu comme incarnant les différents intérêts en présence et jouisse ainsi d'une légitimité et d'une confiance permettant d'asseoir l'autorité morale de son intervention.

L'intervention du collège arbitral prendrait la forme d'un avis.

Ce collège rendrait un avis, à la demande du Conseil de la Commission ou du Parlement, sur la proposition d'action législative européenne présentée par la Commission. Celle-ci serait tenue de lui adresser, avec la proposition concernée, un memorandum relatif à la conformité de l'initiative législative envisagée aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, à moins que l'exposé des motifs du texte proposé suffise à cet égard. L'avis rendu par le collège arbitral serait dépourvu de valeur contraignante, mais ne serait pas sans conséquences sur le déroulement de la procédure législative. En effet, cette procédure se déroulerait en connaissance de cause, ce premier avis pouvant conduire à l'abandon ou à la mise en conformité de la proposition avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Lorsque le processus législatif est sur le point d'aboutir (c'est-à-dire juste avant le vote final au Parlement européen et au Conseil), le texte législatif pourrait être soumis une seconde fois au collège arbitral pour que les votes finaux puissent avoir lieu de manière pleinement informée, tout en garantissant que le « dernier mot » revienne au pouvoir législatif de l'Union, pouvoir naturellement compétent pour l'adoption de mesures législatives et démocratiquement légitimé à cette fin. Tant le premier que le second avis du collège arbitral seraient

communiqués aux Parlements nationaux pour qu'ils puissent interagir en temps utile sur le plan national avec leurs représentants au Conseil.

Le texte final adopté serait toujours passible d'un contrôle, *a posteriori* et de type judiciaire, où les avis du collège arbitral feraient partie intégrante du dossier soumis à l'examen de la Cour.

Le système proposé présente les avantages suivants par rapport à un système laissant directement le contrôle *a priori* du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité aux Parlements nationaux :

- garantir que le pouvoir législatif de l'Union dispose en temps opportun de l'avis d'un collège indépendant, dont la composition reflète les deux « extrêmes de la balance » (Union et États membres);
- garantir le fonctionnement normal du processus législatif de l'Union sans que d'autres acteurs politiques y soient ajoutés. En effet, à la différence de l'avis donné par le collège arbitral, portant sur le seul respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'avis exprimé par les Parlements nationaux aura naturellement tendance à couvrir l'ensemble des questions d'opportunité politique du contenu de la proposition et, dans un second temps, de l'adoption du texte final. Il paraît impossible de confiner les Parlements nationaux, quant à leur liberté d'expression, au cadre précis des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
