

CONV 84/02

CONTRIB 40

SAATE

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: **Valmistelukunnan jäsenen Alain Barraun esitys:
kansalliset parlamentit**

Valmistelukunnan jäsen Alain Barrau on toimittanut valmistelukunnan pääsihteerille liitteenä olevan esityksen.

28 mai 2002

CONVENTION EUROPÉENNE

CONTRIBUTION DE M. ALAIN BARRAU
Membre titulaire de la Convention européenne
Représentant de l'Assemblée nationale française

POUR UN CONGRES DES PARLEMENTS NATIONAUX ET DU PARLEMENT EUROPEEN

L'architecture institutionnelle de l'Union ne ressemble à aucune autre au monde et le système hybride mis en place par les Pères fondateurs a remarquablement bien fonctionné, en faisant de l'Europe un continent pacifié disposant des instruments nécessaires à son développement économique et à sa cohésion sociale. Depuis 50 ans, la construction européenne a trouvé son impulsion dans la méthode communautaire fondée notamment sur le rôle central de la Commission et son monopole du pouvoir d'initiative.

Le temps est venu de franchir une nouvelle étape. L'élargissement conduit nécessairement à repenser le fonctionnement institutionnel de l'Union : c'est un enjeu démocratique et citoyen. Ces dernières années, les signaux se sont multipliés d'un écart se creusant entre les citoyens européens et leurs institutions. Le rôle des Parlements nationaux est au cœur du nécessaire approfondissement démocratique de l'Union : plusieurs réformes importantes ont été engagées qui ont conduit à parlementariser le fonctionnement des institutions européennes, et ceci va dans le bon sens. L'élection des eurodéputés au suffrage universel direct en 1979 a conféré au Parlement européen une légitimité démocratique incontestable ; et l'extension du champ de la co-décision prévue par les traités de Maastricht puis d'Amsterdam a fortement renforcé l'influence politique du Parlement européen au sein du triangle institutionnel.

Parallèlement, les Parlements nationaux ont parfois eu le sentiment, sur un nombre croissant de sujets, de voir leur rôle réduit à celui de chambres d'enregistrement des décisions prises à Bruxelles. Cette évolution, liée à l'extension progressive des compétences de l'Union, a conduit – notamment en France – à renforcer les fonctions d'information et de contrôle du législateur sur les affaires

européennes. Ce renforcement est d'autant plus nécessaire que le champ des compétences de l'Union est appelé à s'étendre, notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

I - UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE MAIS REELLE DU ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LES AFFAIRES EUROPEENNES

- Au niveau national

C'est la campagne sur le référendum relatif à la ratification du traité de Maastricht, en 1992, qui a révélé l'ampleur de la défiance manifestée par un nombre important de citoyens à l'égard de la construction européenne. Les gouvernements ont alors pris conscience que le déficit démocratique allait constituer un handicap majeur à l'approfondissement du projet européen. Des réformes sont intervenues qui ont permis de renforcer les prérogatives du Parlement. La Constitution française a été révisée et un nouvel article 88-4 a doté le Parlement français de moyens de contrôle spécifiques sur les affaires européennes. C'est ainsi que le Gouvernement a désormais l'obligation de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, tous les projets d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Pour les textes ainsi transmis, la Délégation a le pouvoir d'adopter des propositions de résolutions.

- Au niveau communautaire

A l'échelle de l'Union, le rôle des parlements nationaux été consacré par le Traité d'Amsterdam qui comprend, en annexe, un protocole spécifique qui reconnaît l'existence de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). La COSAC, conférence parlementaire bi-annuelle qui existe depuis 1989, permet aux représentants des Parlements des Etats membres et du Parlement européen, mais aussi à ceux des pays candidats qui ont le statut d'observateur, de confronter leurs points de vue sur les questions européennes et d'interroger la présidence en exercice de l'Union. Grâce à ses contributions, la COSAC s'impose comme l'embryon d'une représentation des parlements nationaux qui a vocation à s'intégrer dans le cadre institutionnel actuel. C'est donc à partir de l'expérience réussie de la COSAC qu'il faut mener une réflexion constructive et ouverte sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union de demain.

1. II - PROPOSITIONS

Les Parlements nationaux n'ont pas vocation à intervenir directement dans le processus décisionnel de l'Union, ce qui conduirait à rendre plus complexe et moins efficace un système déjà peu lisible pour les citoyens. C'est pourquoi je ne suis pas favorable à l'idée d'une seconde chambre qui placerait inévitablement les Parlements nationaux dans une position de concurrence vis-à-vis du Parlement européen. En revanche, la réunion, à intervalles réguliers, d'un **Congrès des Parlements nationaux et du Parlement européen**, présenterait plusieurs avantages :

- En rassemblant dans une même instance des représentants nationaux et européens, le Congrès permettrait **d'institutionnaliser une coopération parlementaire** entre deux légitimités qui se complètent.

- Le Congrès s'impose comme **un prolongement cohérent de la Cosac** dont chacun s'accorde à reconnaître les succès.
- En prenant des positions politiques sur les enjeux européens, le Congrès n'interviendrait pas directement dans le jeu institutionnel communautaire mais serait **d'une part un organe d'impulsion des politiques européennes et d'autre part une instance de veille quant à la préservation des compétences nationales.**

- Règles de composition

Afin de préserver un équilibre entre la représentation des Parlements nationaux et celle du Parlement européen, le Congrès pourrait être composé pour les **¾ de représentants de chaque Parlement national** et pour **¼ de représentants du Parlement européen**. Dans une Union élargie à 28 membres, le Congrès compterait ainsi **299 membres** répartis comme suit :

- 224 représentants des Parlements nationaux (8 représentants par pays)
- 75 représentants du Parlement européen, désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques.

- Compétences

- Le Congrès pourrait **procéder à l'élection du Président de l'Union**, sur la base d'une liste de candidats établie par le Conseil européen (Chefs d'Etats et de gouvernements). A terme, l'élection du Président de l'Union devrait toutefois se faire directement par les citoyens, au suffrage universel direct.
- Reconnaissance d'un **pouvoir d'initiative** : le Congrès aurait la possibilité de soumettre à la Commission des propositions de textes que celle-ci aurait la faculté de reprendre à son compte.
- Pouvoir **d'adopter des contributions et résolutions à portée politique**, sur les textes en discussion
- **Contrôle du respect du principe de subsidiarité** :
 - Reconnaissance d'un pouvoir de saisine de la Cour de justice, **ex ante**. La saisine de la Cour de justice concernerait des propositions d'actes émanant d'une institution européenne et susceptibles d'interférer dans le champ des compétences nationales. Cette saisine de la CJCE ne serait possible que si elle émane d'**au moins ¼ des membres du Congrès représentant au moins 6 pays membres de l'Union** et devrait intervenir dans le **délai d'un mois** à compter de la transmission par la Commission au Conseil de la proposition de texte¹.

¹ Ce droit de saisine de la CJCE serait par ailleurs ouvert à l'ensemble des institutions européennes, notamment le Parlement européen qui pourrait ainsi l'exercer indépendamment de sa participation au Congrès.

- Un contrôle **ex post** de la subsidiarité pourrait être confié aux citoyens de l'Union qui disposeraient d'un **recours par voie d'exception**. Le contrôle de la subsidiarité prendrait alors la forme d'une **question préjudicielle adressée par le juge national à la CJCE appelée à statuer**.

- **Organisation et fonctionnement**

Le Congrès, disposant d'un pouvoir d'auto convocation, pourrait se réunir à intervalles réguliers, avec **un minimum de deux réunions par an** (soit le rythme actuel de la Cosac). Il **siégerait à Strasbourg** et disposerait d'un **secrétariat permanent** composé de fonctionnaires des Parlements nationaux et du Parlement européen.

Pour prendre toute leur dimension, ces propositions de renforcement du rôle des Parlements nationaux à l'échelle de l'Union doivent être complétées par des réformes institutionnelles internes aux Etats membres, afin notamment de mieux associer la représentation parlementaire à la transposition des directives communautaires. Un engagement a ainsi été pris par le Gouvernement français en juin 2001 afin d'associer plus étroitement les Délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'élaboration des projets de loi de transposition des directives. Cette nouvelle procédure devrait progressivement entrer en vigueur.
