

**CONV 67/02**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

du Praesidium

à la Convention

---

Objet : Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne

---

Les membres de la Convention trouveront ci-après une note de réflexion concernant le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Ce document est de nature descriptive et vise à servir de base aux débats de la séance plénière de la Convention des 6 et 7 juin 2002 pour ce qui est du rôle des parlements nationaux.

## **NOTE DE REFLEXION**

**Objet : Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne**

### **INTRODUCTION**

1. Depuis un certain temps, deux questions en particulier ont été soulevées au sujet du rôle des parlements nationaux au sein de l'Union : en premier lieu, vu qu'une grande partie de la législation nationale dans les domaines économique et social résulte en réalité de la transposition de directives communautaires, certains prétendent que les parlements nationaux se limiteraient à assurer un rôle de « chambre d'enregistrement » pour ces matières; en deuxième lieu, dans certains nouveaux domaines, tels que la politique en matière de coopération policière et judiciaire, la politique économique et monétaire dans le cadre de l'UEM et la politique étrangère et de sécurité commune, certains estiment que les procédures de contrôle parlementaire national ne seraient pas adéquates.
2. Conscients de ces problèmes, les Etats membres ont d'abord adopté la déclaration n°13, annexée au traité de Maastricht, qui a souligné la nécessité d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Dans cette déclaration, il est précisé en outre que les gouvernements devraient veiller « *à ce que les parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la Commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen* » .

3. Lors de l'adoption du traité d'Amsterdam, un protocole a été adopté sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, aux termes duquel « *les propositions législatives de la Commission (...) sont communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque Etat membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient. Un délai de six semaines s'écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte, soit en vue de l'adoption d'une position commune (...)* »<sup>1</sup>. En outre, dans le même protocole, le rôle de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), créée à Paris les 16 et 17 novembre 1989, a été consacré et précisé. La COSAC peut notamment « *adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux* ».
4. Dans la *déclaration* n° 23, annexée au traité de Nice, il est mentionné que la Conférence souhaitait qu'un débat plus large et plus approfondi ait lieu sur l'avenir de l'Union européenne, notamment avec les représentants des parlements nationaux. Il y est indiqué que l'un des thèmes de réflexion devrait porter sur "le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne".
5. Enfin, la déclaration de Laeken, au sujet de la légitimité démocratique de l'Union, formule les questions suivantes sur le rôle des parlements nationaux :
- a) Doivent-ils être représentés dans une nouvelle institution, à côté du Conseil et du Parlement européen ?
  - b) Doivent-ils jouer un rôle dans les domaines de l'action européenne pour lesquels le Parlement européen n'est pas compétent ?

---

<sup>1</sup> A noter que certains documents ne sont pas mentionnés dans le Protocole, notamment ceux relevant du deuxième pilier, des coopérations renforcées et ceux présentés par les Etats membres au Conseil européen.

- c) Doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité ?

- 6. La présente note contient une analyse sur la manière dont les parlements nationaux participent actuellement aux activités de l'Union (I) et examine ensuite certaines propositions avancées récemment sur le futur rôle des parlements nationaux au sein de l'Union (II).

## **I. LA PARTICIPATION DES PARLEMENTS NATIONAUX AUX ACTIVITES DE L'UNION**

- 7. Les parlements nationaux participent de trois manières distinctes aux activités de l'Union: premièrement, dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre du droit de l'Union (A), deuxièmement lorsqu'ils exercent un contrôle politique sur les positions adoptées par leurs gouvernements respectifs au sein du Conseil (B) et troisièmement lorsqu'ils établissent des relations de coopération avec les autres parlements de l'Union (C).

### **A. LA PARTICIPATION DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'ELABORATION ET DANS LA MISE EN OEUVRE DU DROIT DE L'UNION**

- 8. Actuellement, les parlements nationaux participent à l'élaboration du droit de l'Union à deux niveaux différents: au niveau du droit primaire (traités et autres textes ayant le même rang que ces derniers) et au niveau du droit dérivé (actes unilatéraux des institutions fondés sur les traités)<sup>2</sup>.
- 9. Pour ce qui est de la participation des parlements nationaux à l'élaboration du droit primaire, il convient de mentionner notamment les actes suivants:
  - a) Modifications des traités (article 48 TUE) ;
  - b) Accords d'adhésion (article 49 TUE) ;

---

<sup>2</sup> Pour les besoins de la présente note, référence est faite uniquement aux traités UE et CE.

10. En ce qui concerne les actes de droit dérivé, la participation des parlements nationaux est prévue notamment pour les actes suivants:

- a) Décision du Conseil européen sur la définition progressive d'une politique commune de défense (article 17, paragraphe 1, premier alinéa TUE);
- b) Décision du Conseil européen sur l'intégration de l'UEO dans l'Union (article 17, paragraphe 1, deuxième alinéa TUE);
- c) Conventions dans le cadre de la coopération en matière policière et judiciaire en matière pénale (article 34, paragraphe 2, alinéa b TUE);
- d) Décisions du Conseil transférant au 1er pilier des actions visées au 3ème pilier (article 42 TUE) ;
- e) Décision du Conseil arrêtant des dispositions tendant à compléter les droits prévus dans le traité concernant la citoyenneté de l'Union (article 22, deuxième alinéa, TCE);
- f) Acte du Conseil portant sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct selon une procédure uniforme (article 190, paragraphe 4 TCE) ;
- g) Décision du Conseil arrêtant les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté (article 269 TCE);
- h) Conventions entre Etats membres, dans divers domaines relevant principalement du droit international privé, en vue de réaliser des objectifs de la Communauté par des règles de droit uniformes (article 293 TCE)<sup>3</sup>.

11. Quant à la mise en oeuvre du droit communautaire, cette dernière relève de la compétence des Etats, qui prennent toutes mesures propres à assurer l'exécution découlant des traités ou résultant des actes des institutions de la Communauté (article 10 TCE). A cet effet, les Etats se conforment aux règles qui découlent de leur droit interne et notamment de leur droit constitutionnel, quant à la détermination des organes compétents et des procédures nationales applicables (principe de l'autonomie institutionnelle). Il s'ensuit que les autorités nationales compétentes pour pourvoir à l'exécution du droit de l'Union peuvent varier selon les Etats. Bien qu'en cette matière le seul responsable soit l'Etat membre concerné, dans certains cas il y

---

<sup>3</sup> Exemples : convention de Bruxelles du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, dont le champ d'application a été ultérieurement élargi par la convention du 28 mai 1998, fondée sur l'article 31 TUE; convention de Bruxelles du 1er février 1973 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

a une répartition de compétences entre les parlements nationaux et les gouvernements. Aussi, dans certains Etats membres fédéraux ou régionalisés, les constitutions nationales reconnaissent dans certaines matières aux entités fédérées ou régionales des compétences normatives (concurrentes ou exclusives).

12. Bien que la voie parlementaire soit très fréquente dans l'ensemble des Etats membres, dans certains cas les gouvernements ont obtenu de leurs parlements une délégation afin d'adopter les mesures comprises normalement dans le domaine de la loi et qui sont indispensables à l'exécution du droit de l'Union.

## **B. LE CONTRÔLE PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX DE LEURS GOUVERNEMENTS**

13. Les procédures de contrôle relèvent de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque Etat membre. De ce fait, il est permis de constater que ce contrôle est plus ou moins efficace en fonction des procédures parlementaires existantes dans chaque Etat membre.
14. Dans certains Etats membres, les parlements nationaux accordent un mandat de négociation au représentant de leur gouvernement, avant que ce dernier participe aux travaux du Conseil (par exemple, Danemark, Pays-Bas pour les activités du troisième pilier, Autriche - Bundesrat – et Finlande). Dans d'autres cas, il y a des systèmes, plus ou moins efficaces, prévoyant que des parlements nationaux puissent exprimer leurs points de vue au sujet d'une proposition législative, mais leurs gouvernements respectifs restent libres d'en tenir compte ou non (par exemple, Belgique, Espagne, France, Luxembourg et Royaume-Uni). Afin de renforcer leur contrôle politique<sup>4</sup>, certains parlements nationaux ont exigé que, dans certains cas, les représentants de leurs gouvernements au sein du Conseil utilisent la « réserve parlementaire »,

---

<sup>4</sup> Voir Andreas Maurer, *National Parliaments in the European Architecture : from latecomers' adaptation towards permanent institutional change ?*, p.78.

avec pour conséquence que le Conseil ne saurait statuer définitivement tant que la réserve parlementaire n'aura pas été levée <sup>5</sup>.

## C. LA COOPERATION ENTRE LES PARLEMENTS DE L'UNION

### 1. Les formes de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen

15. Il y a des pratiques très différentes pour ce qui est de la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen. En général, les députés européens ne participent pas aux travaux des parlements nationaux. Il y a toutefois une tendance à établir des modalités de coopération plus étroites: dans deux Etats notamment (Belgique et Grèce) il y a des commissions conjointes composées par des membres du parlement national et du PE, dans lesquelles ces derniers disposent des mêmes droits que les premiers<sup>6</sup>. Dans d'autres cas, les députés du PE peuvent participer aux réunions des commissions des affaires européennes dans leurs parlements nationaux et y disposent du droit de parole (Chambre des députés L, Bundesrat D, Senado E, Camera dei Deputati I, Senato I, Eerste Kamer NL, Tweede Kamer NL, National Rat A, Bundesrat A). Dans certains Etats membres, les membres du PE ne peuvent participer aux travaux des parlements de leur nationalité que s'ils ont un double mandat (Folketing DK, Dail Eireann IR, Seannad Eireann IR, House of Commons UK et

---

<sup>5</sup> En Allemagne, une modification de la Constitution, ainsi que la législation de mise en oeuvre intervenues suite au traité de Maastricht, ont considérablement renforcé la position du Bundestag et du Bundesrat (lorsque les secteurs de compétence ou les intérêts des Länder sont concernés) dans la formulation de la position du gouvernement fédéral au sein du Conseil. Ainsi, au sein du Bundestag, été crée une commission des affaires européennes, avec des pouvoirs spéciaux, et le gouvernement fédéral doit se fonder sur la position adoptée par le Bundestag lors des négociations au sein du Conseil (voir article 23, paragraphe 3, de la Grundgesetz et §2 et §5 de la loi sur la coopération entre le gouvernement fédéral et le Bundestag sur les questions relatives à l'Union européenne) (pour de plus amples développements, voir Peter M. Huber, *National Parliaments and the Law-making Process of the European Union - On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung, Aktuelle analysen 24, 2002). Le Bundesrat, pour sa part, participe au processus de décision communautaire lorsque les secteurs de compétence ou les intérêts des Länder sont affectés, en exprimant son avis sur des propositions de décision communautaire. Le gouvernement fédéral doit, lors de la négociation communautaire, tenir compte de ses positions, voire - lorsque les compétences exclusives des Länder sont affectées - d'en tenir compte "de manière déterminante" (massgeblich) en recherchant un commun accord avec les Länder (à noter en outre que, dans ce cas, un représentant des Länder fait partie de la délégation allemande lors des réunions du Conseil).

Aussi, au Royaume-Uni, le gouvernement, après avoir transmis aux deux chambres parlementaires les textes concernant l'Union, s'engage à n'accepter aucune proposition au sein du Conseil, avant que l'examen par les Select Committees des deux Chambres sera achevé.

En France, l'article 88-4 de la Constitution prévoit que des résolutions peuvent être votées par chacune des assemblées parlementaires, dans la mesure où leur sont transmises « les propositions d'actes de l'Union comportant de dispositions de nature législative ». Ces résolutions ne sont pas contraignantes pour le gouvernement. (Voir Sabine Delmas - Darroze "Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne", Revue du marché unique européen, 4/1999, p. 161 et suiv.).

<sup>6</sup> En Allemagne, la Commission des affaires européennes du Bundestag est composée de 36 députés nationaux et 14 membres du PE, mais ces derniers n'ont pas le droit de voter.

House of Lords UK). Enfin, dans trois parlements nationaux, la participation de membres du PE n'est pas formellement prévue (Eduskunta SF, Riksdagen S, Assembleia da República P). Ceci n'empêche pas que par exemple dans les parlements de Finlande, des Pays-Bas et de la Suède, il y ait des rencontres entre parlementaires nationaux et européens<sup>7</sup>.

16. Inversement, les parlementaires nationaux participent plus ou moins périodiquement à des réunions de commission du Parlement européen et y disposent du droit de parole, mais pas d'un droit de vote<sup>8</sup>.
17. A cet égard, l'article 55 du règlement de procédure du Parlement européen précise que: *"1. Le Parlement tient les parlements nationaux des Etats membres régulièrement informés de ses activités. 2. La Conférence des présidents peut donner mandat au Président de négocier des facilités pour les parlements nationaux des Etats membres sur une base réciproque et de proposer toute autre mesure destinée à faciliter les contacts avec les parlements nationaux."*

## **2. Les formes de coopération multilatérale**

### **a. Les Assises de Rome**

18. En novembre 1990 a eu lieu à Rome une conférence des parlements de la CE<sup>9</sup>. Elle a adopté une résolution finale demandant à la CIG (Maastricht) de tenir compte des propositions des parlements au sujet de l'UEM et de l'Union politique. Elle s'est déclarée en outre « favorable

---

<sup>7</sup> Voir à titre d'exemple la pratique établie au sein de la Tweede Kamer NL de l' "Europa-overleg". Ces réunions, dans lesquelles participent des membres du gouvernement, du parlement national et du PE, visent à préparer les réunions du Conseil et à évaluer les décisions prises par ce dernier. A cet effet, la procédure suivante s'applique : les membres du PE reçoivent le calendrier semestriel des réunions de l'Europa-overleg; s'ils souhaitent y participer, ils doivent s'inscrire à cet effet auprès de la commission des affaires européennes ; une fois inscrits, ils reçoivent les documents de la réunion ; lors de cette dernière, les MEP sont assis à côté des députés nationaux ; les MEP parlent en premier lieu (interventions limitées à 5 minutes) ; les représentants du gouvernement ne sont pas obligés de répondre aux questions des MEP (mais, il semble qu'en pratique ces questions sont reprises par les députés nationaux).

<sup>8</sup> Voir à titre d'exemple, la rencontre organisée le 16 avril 2002 par la commission économique du PE avec les commissions correspondantes des parlements nationaux afin d'examiner notamment la mise en oeuvre des programmes de stabilité et de convergence. Cette rencontre avait pour but d'impliquer davantage les parlements nationaux dans le processus de préparation des principaux instruments de politique économique de l'UE, lesquels devraient avoir une influence croissante sur la préparation des budgets nationaux et non seulement de l'UE.

<sup>9</sup> Plus connue sous le nom d'Assises, sur une idée de M. Mitterrand, alors Président en exercice du Conseil, visant à débattre de l'avenir de la Communauté, les implications pour la CE et les Etats membres, des propositions relatives à l'UEM, et plus particulièrement le rôle des parlements nationaux . Cette initiative a été relayée par le Parlement européen dans deux résolutions adoptées en novembre 1989 et mars 1990. La Chambre des députés italienne adopta alors une résolution invitant ses Assises à se tenir à Rome. Elle a réuni près de 300 parlementaires dont les 2/3 de parlementaires des Etats membres et 1/3 du Parlement européen.



*à une coopération renforcée entre les parlements nationaux et le Parlement européen grâce à des réunions régulières des commissions spécialisées, à des échanges d'information et l'organisation de Conférences des parlements de la Communauté européenne, lorsque la discussion d'orientations essentielles pour la Communauté le justifie, notamment à l'occasion de Conférences intergouvernementales ».* Il n'y a pas eu d'autres assises depuis.

## **b. La COSAC**

19. A la même époque, a été créée la Conférence des Organes Spécialisés aux Affaires Communautaires (COSAC)<sup>10</sup> à l'initiative de M. Fabius, Président à l'époque de l'Assemblée nationale française. Elle réunit, chaque semestre, sur l'invitation du Parlement de l'Etat exerçant la présidence de l'Union européenne, des représentants (six par pays) des commissions européennes des parlements des quinze Etats membres, six représentants du Parlement européen, ainsi que trois observateurs de chaque pays candidat à l'adhésion. Sa mission consiste essentiellement à améliorer l'information des parlements 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.
20. Comme il a été indiqué (paragraphe 2 ci-avant), le traité d'Amsterdam a reconnu le rôle de la COSAC ; le Protocole y annexé prévoit aussi que la COSAC peut examiner *« toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et qui pourrait avoir une incidence sur les droits et libertés des individus »*; elle peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne le principe de subsidiarité. Bien que ne se réunissant qu'une fois chaque semestre, la COSAC adopte régulièrement des contributions, notamment : en octobre 2000 (Versailles) (suggérant des amendements au Protocole susmentionné en vue du Traité de Nice), en mai 2001 (Stockholm) (sur le développement futur de l'Union et le rôle des parlements nationaux) et en octobre 2001 (Bruxelles) (sur l'avenir de l'Europe).

---

<sup>10</sup> La première réunion a eu lieu à Paris les 16 et 17 novembre 1989.

## **II. CERTAINES PROPOSITIONS SUR LE FUTUR ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION**

21. Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux susmentionné indique qu'il est souhaitable d' "*encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union* ». Depuis lors, quelques propositions ont été avancées visant à parvenir à cette participation accrue. Pour certains, ce renforcement devrait passer par un contrôle politique plus efficace des gouvernements nationaux, en particulier lorsque ces derniers participent à des initiatives dans le cadre du Conseil qui ne relèvent pas du premier pilier (défense et affaires étrangères, justice et affaires intérieures) ; d'autres estiment nécessaire de prévoir la consultation obligatoire des parlements nationaux sur certaines activités de l'Union; il y en a enfin d'autres qui préconisent des modifications du cadre institutionnel existant, soit par un changement de la composition des institutions, soit par la création de nouvelles institutions dans lesquelles les parlements nationaux seraient représentés collectivement.

### **A. Sur le contrôle politique des parlements nationaux sur leurs gouvernements respectifs**

22. Dans certains cas, les parlements nationaux estiment qu'ils ne seraient pas en mesure d'exercer un contrôle politique efficace de leurs gouvernements respectifs, lorsque ces derniers participent aux travaux de l'Union. Certains font valoir à cet égard que cela résulterait du fait que le Conseil se réunit à huis clos et qu'ils ne disposent pas du temps suffisant pour procéder à l'examen des textes de l'Union.

23. Néanmoins, la solution à ce problème pourrait se trouver, au moins dans une certaine mesure, dans les mains des Etats eux-mêmes, dans la mesure où la compétence d'organiser et de mettre en oeuvre le contrôle parlementaire des positions des gouvernements nationaux sur les activités de l'Union relève de la compétence exclusive des Etats<sup>11</sup>. Il en découle qu'un renforcement du contrôle parlementaire national n'implique pas nécessairement une modification des traités. A cet égard, il a déjà été proposé d'examiner la possibilité d'intégrer des représentants des parlements nationaux dans les délégations des Etats membres lorsque le Conseil agit en tant que législateur<sup>12</sup>. Le mandat, la procédure de désignation et le rôle de ces parlementaires pourraient faire l'objet d'un approfondissement ultérieur.
24. Il pourrait aussi être considéré opportun pour les parlements nationaux de comparer et de procéder, le cas échéant, à un échange de bonnes pratiques. Les travaux au sein de la COSAC pourraient s'y prêter particulièrement. A cet égard, il serait par ailleurs utile de connaître la manière dont les parlements nationaux utilisent le délai de six semaines prévu dans le Protocole susmentionné afin d'examiner les propositions législatives de l'Union. Il serait en plus important de savoir si les institutions respectent scrupuleusement ce délai, qui vise à assurer le renforcement de la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union.
25. Enfin, il est avancé que le rôle des parlements nationaux dans la transposition du droit de l'Union devrait être pris davantage en considération par l'adoption par les Communautés d'actes-cadre, laissant une plus grande marge d'appréciation aux législateurs nationaux, lorsqu'ils procèdent à leur transposition.

---

<sup>11</sup> Voir à cet égard les propositions faites par M. Bruton dans sa contribution à la Convention (doc. CONV 27/02, pp.33 à 36).

<sup>12</sup> Voir M.Barnier, *L'urgence européenne, Note personnelle de Michel Barnier*, 17 octobre 2001.

## **B. Modifications des traités prévoyant la consultation obligatoire des parlements nationaux**

26. Certains défendent des modifications dans les traités afin d'y prévoir la consultation obligatoire des parlements nationaux, pris individuellement, notamment dans les cas suivants :

- i. l'adoption d'actes de nature supra-legislative (ce qui supposerait l'établissement dans les traités d'une hiérarchie des normes) et/ou
- ii. dans le cadre des actuels deuxième et troisième piliers et/ou
- iii. certaines procédures de désignation prévues dans le traité CE et/ou
- iv. le contrôle du respect du principe de subsidiarité, en particulier lorsque l'Union souhaite adopter un acte sans toutefois disposer d'une compétence d'attribution explicite prévue dans les traités (question de la révision éventuelle de l'article 308 TCE, prévoyant la consultation obligatoire des parlements nationaux)<sup>13</sup>.

## **C. Propositions impliquant des modifications dans l'architecture institutionnelle prévue dans les traités**

27. Certaines propositions visent à associer directement les parlements nationaux collectivement au processus décisionnel européen, soit par la création d'une institution autonome avec des compétences propres, soit par l'intermédiaire d'une représentation des parlements nationaux au sein d'une nouvelle «chambre » européenne<sup>14</sup>. Les principales propositions évoquées ci-après portent sur des structures différentes. Dans certains cas, quatre composantes sont associées (ex. Convention, dans laquelle les parlements nationaux, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont représentés); dans d'autres cas, une seule composante (la représentation collective des parlements nationaux) est envisagée (ex. chambre autonome).

---

<sup>13</sup> Certains de ces points ont été évoqués lors de la session de la Convention des 15 et 16 avril; voir aussi en faveur de la modification de l'article 308 TCE en y prévoyant la consultation des parlements nationaux, contribution de M.Dini (doc. CONV 32/02, p.4).

<sup>14</sup> La question de l'éventuelle création d'un mécanisme de contrôle concernant le respect du principe de subsidiarité a été évoquée par un certain nombre de membres de la Convention, lors de la session des 15 et 16 avril 2002.

## **i. L'adoption du modèle de la Convention**

28. Cette proposition vise à suivre une procédure différente pour la révision des traités et a été formulée faisant suite au succès qu'a connu la Convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux. Elle présenterait l'avantage d'associer les parlements nationaux, le PE, les gouvernements et la Commission dans des débats approfondis sur les modifications des traités. De la sorte, la ratification ultérieure par les parlements nationaux de ces modifications serait facilitée.

## **ii. La création d'un congrès**

29. Il s'agirait d'une Conférence Permanente des Parlements (Parlement européen et parlements nationaux) qui se réunirait périodiquement notamment pour contrôler le respect du principe de subsidiarité, pour examiner annuellement « l'état de l'Union », ainsi que pour évaluer des modifications aux traités. Cette idée<sup>15</sup> semble s'inspirer des Assises de Rome de 1990, dans la mesure où la résolution finale recommandait la convocation d'autres assises chaque fois qu'un débat était nécessaire pour examiner des questions essentielles pour les parlements nationaux.

## **iii. La renforcement du rôle de la COSAC**

30. Comme il a été précisé plus haut (paragraphe 19 à 20), la COSAC n'a aucune compétence formelle, mais peut soumettre des « contributions » aux institutions de l'Union. Mettant en question l'efficacité de ses travaux (points de vue adoptés à l'unanimité et non contraignants pour les parlements nationaux), certains proposent qu'elle puisse se réunir plus de fois et soit renforcée en étant dotée d'un secrétariat permanent afin de mieux garantir la continuité de ses travaux et de développer des contacts réguliers entre les représentants des commissions parlementaires nationales spécialisées et celles du PE. La COSAC (renforcée) pourrait aussi procéder à un contrôle politique du respect du principe de subsidiarité concernant les initiatives législatives de la Commission. Elle pourrait être saisie et présenter un avis à cet égard. Ce contrôle politique pourrait avoir lieu *ex ante* (à titre préventif) ou *ex post*, après l'adoption de l'acte mais avant que de dernier entre en vigueur.

---

<sup>15</sup> Avancée par M. Jospin dans un discours du 28 mai 2001.

#### iv. La création d'une chambre indépendante

31. Il s'agirait de proposer une deuxième assemblée au niveau européen, en plus du Parlement européen. Cette nouvelle chambre se composerait de représentants des parlements nationaux (chaque Etat étant représenté par le même nombre de parlementaires nationaux ou par un nombre variable en fonction de la population des Etats). Selon certains, elle ne devrait pas participer à la procédure législative ordinaire communautaire, mais pourrait avoir une compétence pour les matières relevant des deuxième et troisième piliers actuels<sup>16</sup>. Elle aurait aussi à exercer un contrôle *ex ante* sur le respect du principe de subsidiarité, en examinant à cet effet les propositions législatives de la Commission<sup>17</sup>.
32. Pour certains, il pourrait aussi s'agir d'une commission composée par deux ou trois membres de chaque parlement national, qui donnerait un avis sur le respect du principe de subsidiarité et sur la compétence de l'Union pour agir (contrôle *ex ante*). Ces avis seraient rendus sur demande (d'un Etat membre ou des institutions de l'Union) ou sur initiative de son président et ne mettraient pas en cause les compétences de la Cour de justice en la matière<sup>18</sup>. Un contrôle politique *ex post* (après l'adoption de l'acte) pourrait aussi être examiné.

#### v. La création d'une deuxième chambre au sein du Parlement européen

33. Pour certains, une deuxième chambre représentant les parlements nationaux devrait plutôt faire partie du Parlement européen<sup>19</sup>. Ce dernier deviendrait ainsi bicaméral<sup>20</sup>, ayant une chambre

---

<sup>16</sup> Cette proposition a encore été soumise récemment par le Sénat français : voir contribution écrite à la Convention par M. Haenel (CONV 12/02) ; dans cette contribution, cette proposition est justifiée afin de :

- Mieux ancrer l'Europe dans chaque pays ;
- Associer de manière plus harmonieuse « petits » et « grands » Etats à la construction européenne ;
- Assurer un meilleur équilibre au sein des institutions et entre l'Union et les Etats membres, grâce à une attention plus soutenue à l'application du principe de subsidiarité ;

<sup>17</sup> Voir contribution de M. Teufel, dans laquelle il propose la création d'un comité politique mixte (doc. CONV 24/02, p.4).

<sup>18</sup> Voir Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, juillet 2001.

<sup>19</sup> Proposition développée par M. Fischer, discours à l'Université de Humboldt de Berlin du 12 mai 2000 ; discours de M. Blair en Pologne du 6 octobre 2000.

<sup>20</sup> En Europe le bicamérisme peut présenter un certain nombre de variantes tant dans la composition de la deuxième chambre (membres élus au scrutin direct/au scrutin indirect/membres désignés/mélange de différents systèmes) que dans le nombre de membres et la répartition de ceux-ci (même nombre de membres pour chaque Etat fédéré - ex. Sénat américain - ou nombre proportionnel à la population - ex. Bundesrat allemand). En cas de scrutin indirect, des variantes sont possibles également : élection par les assemblées législatives des Etats membres (ex. Bundesrat autrichien), désignation par les exécutifs (Bundesrat allemand) ou élection par les collectivités locales (ex. France).

haute (composée de représentants des parlements nationaux, soit avec le même nombre de représentants par Etat<sup>21</sup>, soit avec un nombre de représentants variant selon la population des Etats) et une chambre basse (l'actuel PE). Les représentants des parlements nationaux, ainsi désignés, exerceraient un double mandat, à la fois national et européen.

34. La Convention pourrait à présent examiner ces propositions et analyser leurs avantages et leurs inconvénients, étant entendu que certaines s'excluent mutuellement.

---

<sup>21</sup> Voir discours de M. Sampaio du 14 février 2002 au parlement écossais.