

**LA CONVENTION EUROPÉENNE**

LE SECRETARIAT

**Bruxelles, le 10 septembre 2002**

**CONV 255/02**

**CONTRIB 89**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

du :                    Secrétariat

à :                    la Convention

---

Objet:                **Contribution présentée par M. Haenel, membre de la Convention:**  
                          **" Le rôle complémentaire des parlements nationaux et européen "**

---

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de M. Haenel, membre de la Convention.

\_\_\_\_\_

**CONTRIBUTION DE M. HUBERT HAENEL,  
MEMBRE DE LA CONVENTION**

---

**Le rôle complémentaire des parlements nationaux et européen**

---

Le premier rôle des Parlements nationaux en matière européenne s'exerce au niveau national, dans le cadre de chaque État membre.

Il s'agit, pour chaque Parlement national, de suivre les travaux de l'Union, et notamment la législation qui s'y prépare, et de contrôler l'action du gouvernement au sein du Conseil.

En fonction de ses structures constitutionnelles ou de ses habitudes, chaque État a défini ses procédures propres. Certains parlements nationaux se sont concentrés sur un dialogue avec le gouvernement dans les jours qui précèdent la réunion d'un Conseil. D'autres préfèrent s'exprimer plus tôt sur les textes en préparation, alors qu'ils sont encore entre les mains d'un groupe de travail ou qu'ils vont être soumis au COREPER. Mais, dans tous les cas, il y a deux objectifs à cette intervention du parlement national :

- **contrôler et influencer le gouvernement,**
- **informer les citoyens avant que la décision ne soit prise.**

On notera que, **en poursuivant ces deux objectifs, les parlements nationaux sont complémentaires du Parlement européen. Il font ce que le Parlement européen ne peut pas faire :**

– le Parlement européen ne peut pas contrôler le Conseil ; il peut contrôler la Commission, mais non le Conseil ;

– le Parlement européen ne parvient pas à jouer le rôle d’intermédiaire avec les citoyens comme le fait un Parlement national ; les débats au Parlement européen sont peut-être compréhensibles pour les *lobbies* puissants et organisés qui sont installés à Bruxelles, mais ils ne le sont pas pour l’homme de la rue qui habite Londres, Athènes ou Helsinki, et ce n’est pas un hasard si les médias des quinze États membres rendent si peu compte des travaux des députés européens. En rendant plus lisibles et compréhensibles dans chaque pays les choix effectués au niveau européen, les parlements nationaux jouent donc également un rôle complémentaire de celui du Parlement européen.

\*

\*   \*

Au-delà de l’action de chaque Parlement dans le cadre national, il y a une nécessité d’échanges, de contacts, de dialogue, de débats en commun entre parlementaires nationaux.

D’un point de vue pratique, cela s’est mis en place dans le cadre des Conférences des Présidents des Parlements de l’Union et dans le cadre de la COSAC.

La COSAC est un exemple parfait d’une démarche pragmatique. Elle s’est créée en marge des traités. Dans un premier temps, les parlements nationaux y ont partagé leurs expériences. Puis des débats se sont engagés avec le Conseil, représenté par la Présidence en exercice du Conseil. Enfin, les traités ont reconnu l’existence de la COSAC et l’ont appelé à adresser des contributions aux institutions de l’Union. C’est là l’ébauche d’un rôle collectif des parlements nationaux au niveau européen.

**La question qui est posée à la Convention aujourd’hui consiste à déterminer s’il convient de confier un rôle spécifique aux parlements nationaux au niveau européen.**

Les premiers débats de la Convention ont clairement montré qu’un des problèmes fondamentaux à résoudre pour répondre aux attentes des citoyens est celui de la délimitation des compétences entre l’Union et les États membres.

Nos concitoyens demandent davantage d’Europe dans un certain nombre de domaines et notamment dans celui de la politique étrangère et dans celui de la sécurité intérieure. Mais ils ne veulent plus de ces textes qui régissent la vie de tous les Européens dans le moindre détail et qui sont autant de contraintes inutile. Ils ne veulent pas d’un centralisme uniformisateur au sein de

l'Union européenne. Et ils le voudront moins encore dans une Europe qui passera de quinze membres à plus de vingt-cinq membres. Ce qu'ils veulent, c'est que l'Union se concentre sur l'essentiel.

C'est pour répondre à cette demande que l'on a introduit le principe de subsidiarité dans les traités il y a plus de dix ans. Malgré cela, on a le sentiment que les interventions inutiles de l'Union n'ont pas cessé.

On aurait pu penser qu'il reviendrait logiquement au Conseil de veiller à la subsidiarité. Or, l'expérience montre qu'il n'en a rien fait. Il n'en a rien fait parce que, au sein du Conseil, le débat de fond sur les dispositions d'une directive l'emporte toujours sur le débat de forme qu'est celui de la subsidiarité. La subsidiarité fait partie du compromis politique et elle est victime du compromis politique. En effet, très souvent, l'atteinte à la subsidiarité est le prix à payer pour obtenir la confiance nécessaire aux compromis entre les États membres.

On ne peut pas non plus sérieusement songer à confier au Parlement européen le soin de veiller à la subsidiarité. En se faisant le gardien vigilant de la subsidiarité, les députés européens iraient à l'encontre de leur souhait légitime d'accroître leurs compétences. Ce serait donc, en quelque sorte, confier à l'ours la garde du pot de miel !

Dès lors, la question se pose de savoir comment mettre en place un garde-fou, un mécanisme de contrepoids qui permette d'assurer une véritable mise au oeuvre de la subsidiarité ?

La seule solution réside dans une intervention des parlements nationaux. En effet, seuls les parlements nationaux ont un intérêt réel à ce que le principe de subsidiarité soit effectivement respecté dans la durée puisque ce sont leurs compétences qui sont en jeu. En conséquence, eux seuls seront durablement motivés pour éviter une excessive centralisation de l'Union européenne.

Les modalités de l'intervention des parlements nationaux restent à déterminer. Plusieurs solutions ont été envisagées. Au sein du Sénat français, nous avons pensé qu'il serait possible de s'appuyer à cette fin sur une COSAC rénovée.

Cette instance, comprenant un même nombre de parlementaires nationaux par État membre, pourrait, dès lors qu'un nombre suffisant de délégations des assemblées parlementaires nationales en auraient formulé la demande, saisir la Cour de justice ou une juridiction *ad hoc*. Cette saisine

pourrait être effectuée tout au long de l'élaboration d'un texte communautaire, mais la juridiction n'examinerait la conformité du texte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité qu'après l'adoption définitive de ce texte. Il y aurait ainsi la combinaison d'une intervention politique – celle de cette instance – et d'une intervention juridique – celle de cette juridiction.

**Là encore, les parlements nationaux auraient alors un rôle *complémentaire* de celui du Parlement européen. À l'évidence, le Parlement européen ne peut intervenir dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité parce qu'on ne peut être à la fois juge et partie. Il faut recourir au jeu traditionnel des contrepouvoirs. Et seuls les parlements nationaux peuvent remplir, dans ce cas, cette fonction.**

De même, il apparaît clairement que le Parlement européen n'est pas placé dans une position lui permettant d'assurer un véritable contrôle démocratique là où il subsiste une part importante d'intergouvernemental.

Toujours dans le souci de permettre aux parlements nationaux de compléter l'action du Parlement européen, on pourrait en conséquence concevoir que cette instance collective composée de représentants des parlements nationaux puisse débattre avec le Haut-Représentant pour la PESC et avec le Conseil en matière de défense européenne.

Et l'on peut se demander si l'on ne devrait pas agir de même pour les questions de sécurité intérieure. Comment penser que l'on puisse mener à bien une coopération policière, un échange de renseignements, une lutte commune contre le terrorisme ou la criminalité en laissant de côté les parlements nationaux, alors que nos citoyens ressentent au plus profond d'eux-mêmes tout incident en cette matière et que cela peut avoir des retentissements majeurs dans la vie politique intérieure de chaque État membre ?

\*

\*   \*

Le Parlement européen a son propre rôle qu'il est seul à pouvoir exercer. Les parlements nationaux n'ont pas pour mission de participer directement au vote de la législation communautaire. Cela revient au Parlement européen et non aux parlements nationaux.

Les parlements nationaux ont eux aussi leur propre rôle, complémentaire de celui du Parlement européen. Rôle national, en premier lieu, mais aussi rôle collectif pour la bonne application de la subsidiarité et pour les matières à dominante intergouvernementale.

**Mais n’y a-t-il pas place pour un domaine où les deux légitimités – celle du Parlement européen et celles des parlements nationaux – pourraient se conjuguer pour permettre le bon fonctionnement de la Fédération d’États nations que nous appelons de nos vœux ?**

Un des sujets sur lequel la Convention devra se pencher avec la plus extrême attention sera celui de la légitimité du Président de la Commission. Comment mieux asseoir cette légitimité ?

Les solutions ne sont pas innombrables.

La première consiste à le faire élire au suffrage universel. Cela paraît hors de propos dans le contexte du moment et peu compatible avec l’idée d’une Fédération d’États nations.

La seconde solution consiste à le faire désigner par le Parlement européen. Mais on sait aussi ce que cela signifie. La perte d’indépendance de la Commission. Sa politisation. Le risque d’un affrontement avec le Conseil et les États membres. C’est là une solution extrêmement dangereuse qui porterait atteinte au triangle institutionnel et au bon fonctionnement de la méthode communautaire.

La troisième solution consisterait à **confier l’investiture du Président de la Commission à un « Congrès européen » constitué pour un tiers de représentants du Parlement européen, et pour deux tiers de représentants des parlements nationaux. Ceci contribuerait à asseoir la légitimité de la Commission, tout en lui assurant une certaine indépendance par rapport au Parlement européen.**

Cette investiture pourrait se faire sur présentation d’orientations générales qui seraient ainsi approuvées par le Congrès. Et l’on pourrait envisager un rendez-vous annuel au cours duquel la Commission rendrait compte devant ce Congrès du respect de ces orientations.

Bien évidemment, la responsabilité de la Commission ne devrait plus être mise en oeuvre devant le Parlement européen, mais devant le Congrès. C’est la conséquence du parallélisme des formes : c’est l’instance qui nomme qui est en mesure de révoquer.

Cette proposition heurtera sans doute certains, mais la Convention doit aller au-delà des schémas de pensée habituels et dépasser les intérêts corporatistes. Elle aurait notamment pour avantage de créer une enceinte de débat des orientations politiques de l’Europe susceptible d’avoir un retentissement dans chacun des vingt-cinq États que comportera l’Union dans un avenir proche et donc susceptible d’atteindre réellement l’ensemble des citoyens européens.