

**UNIVERSITE GALATASARAY**  
**INSTITUT DES SCIENCES SOCIALES**  
**DÉPARTEMENT DE RELATIONS**  
**INTERNATIONALES**

**Les Parlements Nationaux et l'Union européenne**

**Eyüp Vural AYDIN**

**Sous la direction de Doç.Dr Ercüment Tezcan**

**Mémoire pour l'obtention du DEA de l'Union Européen**

**Septembre 2004**

Plan détaillé	i
Graphiques	v
Abréviations	vi
Introduction	1

## PREMIERE PARTIE

<b>La Participation Indirecte des Parlements nationaux dans le processus Communautaire</b>	<b>4</b>
<i>Chapitre 1- Le statut des commissions parlementaires au sein des parlements nat.</i>	<i>9</i>
A. L'intégration européenne : les puissances législatives de plus en plus réduites des parlements nationaux	11
B. L'efficacité des parlements nationaux dans la prise de décision et dans le processus de contrôle au niveau national	12
C. Les fonctions des commissions	14
1) La capacité, la période, l'impact de l'examen parlementaire	14
2) Les consultations des commissions	18
3) La réception des informations aux parlements nationaux	19
<i>Chapitre 2- Le rôle des commissions parlementaires dans la détermination de position nationale : analyse comparative</i>	<i>20</i>
A. L'Allemagne	21
1) Les instruments parlementaires de la commission des affaires euro.	23
2) La commission des affaires européennes et la constitution européenne	23
3) Les relations extérieures de la Commission des affaires européennes	24
B. La France	25
1) De la délégation pour les communautés européennes à la délégation pour l'Union européenne	25
a-La loi Josselin du 10 mai 1990	26
b-La loi Pandraud du 10 juin 1994	26
2) Les missions de la Délégation	27
3) Le bureau de l'Assemblée Nationale auprès de l'Union européenne	28
4) L'intervention de la délégation aux grands débats européens et une participation active à la coopération interparlementaire	28

C. Le Royaume Uni, La Chambre des Communes	30
1) La procédure d'examen de European Scrutiny Committee	30
2) La considération de la commission sur la législation européenne	32
a- Les documents de discussion sur la législation européenne suivant les recommandations de la Commission	32
b- Les documents titrés dans la Chambre des Communes	32
c- Documents traité de préférence dans la Chambre des Communes	32
3) L'examen de la Chambre de Lords	33
D. La Turquie	36
1) La commission des affaires européennes : les pouvoirs et les responsabilités	36
2) Le contrôle sur gouvernement dans les domaines de politique de l'union européenne	37
3) La participation aux activités au niveau européen et la relation avec le parlement européen	37

## DEUXIEME PARTIE

<b>La Participation directe des Parlements nationaux dans le processus Communautaire</b>	<b>38</b>
--	-----------

<i>Chapitre 1- Evolution jusqu'aux travaux de la convention</i>	39
---	----

A. Evolution de La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires(COSAC)	40
1) La participation des parlements nationaux à la Conférence des organes spécialisés dans es affaires communautaires	40
2) Vers un renforcement du rôle des parlements nationaux ; le traité sur l'UE .	44
3) La COSAC est un club de décompression	47
B. protocoles et déclarations	48
1) Le Traité de Maastricht : le progrès concernant les capacités de contrôle des parlements nationaux sur leurs gouvernements dans la prise de décision dans l'UE	49
a- le renforcement du rôle des parlements nationaux : Déclaration 13	49
b- la conférence intergouvernemental : Déclaration 14	50
2) Le Traité d'Amsterdam : le statut définitif du protocole sur les rôles des parlement nationaux(PPN)	50

3) La déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union	51
<i>Chapitre 2- Les projets avancés lors des travaux de la Convention et le modèle adopté par le projet de Constitutions</i>	55
A. Les projets avancés lors des travaux de la Convention	56
1) Les parlements nationaux et le déficit démocratique	56
a- La théorie de légitimation "d'entrée-sortie"	59
b- L'augmentation de la légitimité des parlements nationaux	59
c- Le renforcement du rôle des parlements nationaux dans l'avenir de l'Union	60
2) Les projets pour le nouveau rôle des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle	63
B. De l'autres propositions sur le futur rôle des parlements nationaux dans l'union	79
1) La création d'un congrès	82
2) Le renforcement du rôle de la COSAC dans l'Union du futur	82
3) La création de deuxième chambre de parlementaires nationaux	83
C. Vers la clarification du rôle de parlements nationaux dans l'avenir	84
1) La recommandation du group de travail IV	84
2) Le Protocole sur le role des parlements nationaux annexés au Projet de Constitutions	88
<b>Conclusion</b>	89
<b>Annexes</b>	92
Annexe : 1 La situation de la commission finnoise	92
Annexe : 2 L'Article 23 et 45 de la Loi fondamentale	93
Annexe : 3 La Délégation de l'Assemblée nationale fra. Pour l'UE	94
Annexe: 4 Standing Orders of the House of Commons, European Scrutiny Committee	96
Annexe : 5 Avrupa birliği uyum komisyonu kanunu	98
Annexe : 6 La Déclaration (n° 13) relative au rôle des parlements nat. (traité de l'UE)	101
Annexe : 7 La Déclaration (n° 14) relative à la Conférence des parlements	101
Annexe : 8 Le Projet de Protocole sur le Rôle des Parlements Nationaux annexé à la Convention	101

Annexe : 9 Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité	104
<i>Bibliographie</i>	107
Ouvrages Spéciaux	107
Les rapports officiels et non officiels	107
Textes fondamentaux	110
Principaux sites Internet	110



## Graphiques

Figure 1 : Le Processus de la prise de décision, pp. :	13
Graphique 1 : Le Projet de Fischer, pp :	64
Graphique 2 : Le Projet de Jospin, pp:	66
Graphique 3 : Le projet de L'assemblée PESD/PECD, pp:	67
Graphique 4 : Le Projet Michel Barnier, pp:	68
Graphique 5 : Le modèle "intergouvernemental, pp :	70
Graphique 6 : Le modèle fédéral, pp :	72
Graphique 7 : Un scénario alternatif, pp :	75
Graphique 8 : Le schéma de la prise de décision, pp :	78
Graphique 9 : Le Projet de convention, pp :	87

## **Abréviation**

COSAC : Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires

PESC: La Politique Etrangère et de Sécurité Commune

CAE : La Commission des affaires européennes

CEE : La Communauté Economique Européenne

PE : Le Parlement Européen

PN : Les Parlements Nationaux

PPN : Le Protocole sur les parlements nationaux

JAI : La Justice et Affaires Intérieurs

MES: Le Mémoire explicatif supplémentaire

ME : Le Mémoire explicatif

CIG: La Conférence Intergouvernementale

UEM : L'Union économique monétaire

CAG : Le Conseil des Affaires Générales

## INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, le Parlement européen et les parlements nationaux se sont affirmés avec succès au sein de l'Union Européenne. Premièrement, le parlement européen a obtenu plusieurs pouvoirs de codécision et de contrôle dans la prise de décision au niveau européen. A l'égard du parlement européen, les parlements nationaux ont commencé à participer dans la prise de décision au niveau européen. Après cette participation des parlements nationaux, un contrôle parlementaire de l'action européenne et du gouvernement a été mise en place dans chaque Etat membre.

La question qui se pose évidemment est de savoir comment renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'Union du futur? Les parlements nationaux doivent-ils être représentés dans une nouvelle institution, à côté du Conseil et du Parlement européen? Est-il vraiment nécessaire de se focaliser sur le partage des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres ?

Pour répondre à toutes ces questions nous allons analyser dans le cadre de ce mémoire, l'implication des Parlements nationaux dans les activités de l'Union. Aujourd'hui, les parlements nationaux participent directement et aussi parfois indirectement aux processus communautaire. On peut expliquer l'intervention des parlements nationaux dans trois domaines principaux : en matière de contrôle des gouvernements dans le cadre du contrôle de l'application du principe de subsidiarité et enfin dans le cadre des réseaux ou mécanismes multilatéraux pour la participation des parlements nationaux au niveau européen.

La question de l'implication des parlements nationaux dans les activités de l'Union est un sujet qui concerne le déficit démocratique. Malgré tous ces développements de l'implication des parlements nationaux, malheureusement le sentiment d'un déficit démocratique n'a pas disparu et il s'est même accru aux yeux des citoyens. Pour réduire ce déficit démocratique, les chefs d'Etats et des gouvernements ont mis le rôle des parlements nationaux dans l'agenda de la

Convention. Pendant les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union, le rôle et la fonction des réseaux ou mécanismes multilatéraux pour la participation des parlements nationaux au niveau européen ont été discutés. Donc, les parlements nationaux doivent compléter la contribution du Parlement européen à la démocratisation de l'Union. Il y existe d'une idée commune pour que le rôle des Parlements nationaux doive être inscrit dans le futur Traité constitutionnel. Autrement dit, l'Union doit favoriser le recours à la coopération interparlementaire. Pour la coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne, les parlements nationaux peuvent participer indirectement et directement dans le processus communautaire.

En première partie, nous allons expliquer "la participation indirecte des parlements nationaux dans les processus communautaires". Le rôle des parlements nationaux en matière de contrôle sur leurs gouvernements à l'aide des commissions des affaires européennes sera analysé et sera montré quelques exemples dans certains Etats membres comme la France, l'Allemagne et le Royaume- Uni. Même si la Turquie n'a pas encore le membre de l'Union européenne, nous voulons analyser la commission des affaires européenne dans l'Assemblée turque car en avril 2003 l'Assemblée a décidé de créer une telle commission pour réaliser une cohérence avec les autres parlements nationaux.

En deuxième partie, nous allons expliquer "la participation directe des parlements nationaux dans les processus communautaires". Donc, nous allons essayer d'indiquer la position des Etats membres au niveau européen en analysant la COSAC, les déclarations et les protocoles annexés aux traités européens sur les rôles des parlements nationaux. Nous avons expliqué ci dessus, le problème principal de l'implication des parlements nationaux est le déficit démocratique dans l'Union européenne. D'un côté, l'Europe essaie d'être un bon exemple de la démocratie dans le monde mais de l'autre côté, en raison de l'élargissement, elle devient une institution très bureaucratique qui ne peut pas bien fonctionner.

C'est le déficit démocratique en Europe, il n'y a aucune conférence où ce sujet ait été discuté. Pendant les travaux de la Convention, le groupe de travail a proposé de certains projets sur les rôles des parlements nationaux. C'est pour cela que dans la dernière partie, nous allons examiner ces projets avancés lors des travaux de la Convention et le modèle adopté par le projet de Convention.

Dans les années suivantes on va probablement voir la nouvelle approche institutionnelle pour développer les réformes utiles et réalisables dans l'architecture européenne.



## **PREMIERE PARTIE**

### **I- La participation indirecte des parlements nationaux dans le processus communautaire**

Cette première partie est une vérification des principaux moyens par lequel les parlements nationaux exercent le contrôle sur les activités de leurs gouvernements en ce qui concerne l'adaptation à la législation de l'Union Européenne. Son but est de faciliter la consultation et l'introduction accessible à une facette significative d'activité parlementaire.

Le premier rôle des parlements nationaux est de surveiller les activités de leur gouvernement dans le cadre de l'Union Européenne. Les informations et le temps sont les impératifs fondamentaux de la surveillance par les parlements nationaux — de même que pour les autorités régionales et pour les citoyens. Les parlements nationaux peuvent renforcer la légitimité de l'Union Européenne uniquement s'ils acquièrent une influence réelle sur la prise de décision dans l'Union Européenne.

Il est évident que l'Union Européenne connaisse des difficultés en terme de démocratie et de responsabilité politique et qu'il existe une « déconnexion » entre les citoyens et les institutions de l'Union Européenne. Les parlements nationaux et leurs membres peuvent jouer un rôle clé pour créer une liason entre les institutions européennes et les citoyens, de par leur relation généralement plus étroite avec les citoyens que toute institution de l'Union Européenne. Offrir aux citoyens l'occasion d'influencer la prise de décision est un impératif essentiel si ces défauts de l'Union Européenne doivent être réduite. Les parlements nationaux peuvent contribuer à remédier à ces défauts uniquement s'ils abordent les thèmes de l'Union Européenne d'une façon qui permette d'établir une « connexion » avec les citoyens.

Il y a 45 ans depuis le Bundesrat a créé, la première commission des affaires européennes (CAE) dans un parlement national afin d'apporter une plus grande influence pour concerner la conduite de gouvernement fédéral de la politique européenne. “Le Bundesrat allemand a été le premier à créer en son sein une telle structure, l’année même de la signature du traité de Rome en 1957. D’autres pays, comme la France, ont attendu l’élection des députés européens au suffrage universel pour mettre en place leur propre commission.”<sup>1</sup> De nos jours, Il n'y a aucun parlement national qui n'a pas de telle commission. Même les pays qui se sont appliqués pour l'accésion à l'Union Européenne, ont établi des commissions pour aider à préparer leurs nations pour la pleine d'adhésion et à surveiller les activités de leurs gouvernements dans de telle matière. Il serait plus difficile de trouver une preuve claire pour vérifier l'importance des politiques de l'Union Européenne. C'est également un signe de la conscience grandissant parmi les parlementaires nationaux que les politiques européennes ont une influence sur presque tous les aspects de vie quotidienne a été considérablement influencée par ces développements. La conscience dans ce contexte, ce n'est pas identique comme l'acceptation que Bruxelles soit devenue une partie intégrale de la politique domestique.

La création, après la réunion au sommet de Laeken dans 2001 d'une Convention pour le futur de l'Europe, a fourni une plate-forme par laquelle certaines discussions fondamentales sont organisées, par exemple, le rôle des parlements nationaux, les rapports entre les institutions et de la qualité de la législation européenne. Simultanément, la COSAC a lancé une série de réunions pour discuter le rôle des parlements nationaux dans la politique européenne.

À leur avis, la démocratie en Europe doit être donnée une dimension supplémentaire qui n'ébranle pas la démocratie nationale, mais plutôt qui complète la démocratie dans les Etats-membres et qui assure le fonctionnement de la démocratie entre les assemblées au niveau national et au niveau européen. “Cependant, le peuple et les parlementaires nationaux seront assurés d'une plus grande et plus directe influence sur les décisions européennes communes. Avec ceci, l'Union Européenne sera assuré une démocratie ancrée dans les Etats-

---

<sup>1</sup> Lieven S., “*Les parlements nationaux dans l'Union européenne : A la recherche d'un pouvoir perdu*”, DESS Euro Journalisme Centre Universitaire d'Enseignement du Journalisme Université Robert Schuman – Strasbourg, 2001, pp.20

membres et leur population de sorte que le scepticisme et la peur qui existe dans les sujets de l'auto-détermination, l'identité, la culture et la langue.”<sup>2</sup>

Ce sentiment est également partagé par les membres du groupe de travail de Convention. C'est-à-dire, Ils ont souligné la nécessité d'établir un mécanisme pour permettre aux parlements nationaux une surveillance efficace sur leurs gouvernements. Cependant, ce groupe a également indiqué que le rapport entre les parlements nationaux et le Parlement Européen ne devrait pas être vu comme un complot contre le Parlement Européen ou comme une tentative de composer les parlements nationaux tandis que co-législateurs. C'est la première fois que les parlements nationaux fassent partie d'une révision de Traité. Donc, il y a un besoin d'une approche plus formalisée et plus structurée pour le Parlement Européen en ce qui concerne ses relations avec les parlements nationaux. Il y a un autre besoin de créer une stratégie pour désigner comment le Parlement Européen peuvent développer les contacts avec les parlements nationaux et comment il informe aux parlements nationaux. “Le groupe de travail n'a aucune intention de changer la structure de base de l'Union Européenne, c.-à-d. les parlements nationaux ne devraient pas devenir une institution dans les institutions. ”<sup>3</sup> Dans son rapport final à la Convention, le groupe de travail recommande :

- reconnaître le rôle des parlements nationaux dans le Traité constitutionnel;
- garder les parlements nationaux informés en obligeant la Commission Européenne à leur expédier directement les documents qui à la fois sont expédiés aux institutions européens comme des textes consultatifs ou des propositions législatives aussi bien que les programmes annuels législatifs et de stratégie.
- Une coopération plus étroite et des échanges accrus entre les parlements nationaux sur la question de leur rôle dans les affaires européennes ;
- une plus grande participation des parlements nationaux dans la préparation de la ligne directive de politique européenne.

Une autre matière qui a été sensiblement discutée et qui va également affecter la participation parlementaire dans la rédaction de la législation de l'Union Européenne est la question de simplifier le nombre des instruments juridiques et

---

<sup>2</sup> Publication de EPCRD “*The Influence of National Parliaments on European Policies*”, European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002 Brussel, pp.

1-5

<sup>3</sup> Chair of Convention Working Group 4, October 2002

de l'harmonisation des procédures législatives. Les idées principales, ce sont les changements de quinze instruments différents et presque trente diverses procédures, sont simplification, démocratisation et spécialisation, avec la règle de base: un acte, une procédure, un nom. Ceci implique une classification fonctionnelle des actes de l'Union européenne: constitutionnelle, législative et accomplie. Le groupe de travail de Convention sur la Simplification a proposé de réduire le nombre des instruments à six:

- Deux instruments législatifs - lois et lois-cadres - ce serait directement applicable et adopté sous le co-décision;
- Un instrument contraignant non législatif - décisions;
- Deux non législatifs et instruments non contraignants - recommandations et avis;
- un instrument réservé pour l'adoption de déléguer et actes accomplis - règlements - ce qui serait utilisé par le Conseil aussi bien que la Commission.

Selon le groupe de travail, les procédures incroyablement nombreuses et complexes sont principalement la conséquence de la gamme des procédures utilisées pour consulter de divers institutions ou des corps, plus les deux méthodes de vote principales au Conseil (unanimité ou majorité qualifiée). Si ces facteurs étaient négligés et seulement les rôles respectifs du Parlement européen et du Conseil étaient pris en compte, là seraient-elles fondamentalement cinq prises de décision: co-décision, coopération, opinion et consentement simple par le Parlement, et prise de décision par le Conseil lui-même. En d'autres termes, Il est nécessaire de jeter des procédures inutiles et/ou des instruments. Donc, cette réflexion va influencer énormément le rôle des parlements nationaux. Les idées concernant le processus de consultation avec les sujets économiques et sociaux comprenant des autorités régionales et locales, l'autorégulation et le co-règlement, sont d'autres éléments qui va influencer la décision future et les processus législatifs à l'Union européenne et ainsi aux divers parlements.

Certaines études précédentes sur le rôle des parlements nationaux indiquent qu'il existe une disparité large dans la quantité d'influence qu'ils possèdent. Il est dû aux différents arrangements constitutionnels dans lesquels les parlements opèrent, et également aux traditions parlementaires variables ou au rapport en termes politiques entre un gouvernement et un parlement. Ces différences sont parfois

plus bien accentuées en raison des objectifs stratégiques et des stratégies poursuivis par les Parlements. "Quelques parlements nationaux se concentrent simplement sur leur capacité de contrôler leur governments dans l'exécution de la législation de l'Union Européenne; d'autres parlements desirent vivement s'associer à l'agenda global de politique de l'Union Européenne et soumettre leurs gouvernements aux instructions obligatoires à moins qu'il soit possible."<sup>4</sup>

L'expérience des pays où les parlements ont une grande influence dans les politiques européennes nous indique que le gouvernement, le parlement et la société dans l'ensemble ont considérablement bénéficié de telle occasion.

Cependant, l'expérience pratique dans les années récentes a également prouvé que le développement des pratiques en matière de « double pression » et d'autres actions informales, intergouvernementales gagnent du terrain au-dessus des prises de décision claires. La diminution suivante de la puissance et de l'influence exercées par les institutions formelles et la plus grande importance des commissions de gestion techniques a défavorablement influencé le pouvoir parlementaire sur la formation de l'Union européenne.

Les Parlements ont besoin des prises de décision claires et transparentes dans le processus législatif pour pouvoir exécuter justement leur rôle comme représentants du peuple.

Évidemment, chaque Etat membre devrait être libre pour organiser des relations entre ses propres parlements et gouvernements. C'est néanmoins un avantage défini aux parlements pour qu'ils se rendent compte de ce qui se passe dans les pays voisins si les discussions semblables sur la même directive ont eu lieu, quoique sur la base de différents rapports ministériels. Puisque les politiques de l'Union Européenne sont essentiellement d'être traitées en tant que politiques domestiques, comme il est actuellement discuté, beaucoup de parlementaires pensent que les commissions parlementaires devrait devenir de plus en plus impliquée dans des discussions de l'Union Européenne et ne pas laisser ce sujet aux Commissions des Affaires Européens. Le dernier devrait continuer leurs activités, mais concentre plus sur des développements généraux et constitutionnels

---

<sup>4</sup> Neuhold C., " *Reforming the European Parliament*", University of Maastricht , European Studies Programme, March 2003 Maastricht, pp: 16

et non pas sur des sujets tels que la pêche, les fonds régionaux ou la politique d'industrie.<sup>5</sup>

Il y a une grande accentuation sur la responsabilité formelle des Commissions des Affaires Européennes comme la Convention a préconisé. En outre, selon la conséquence de la Convention, la discussion sur la réforme de la COSAC est finie, et on a décidé de créer une nouvelle institution nommée « Conférence Intergouvernementale » qui développerait officiellement les relations entre les parlements nationaux. A côté de cela, le rôle et l'influence des parlements nationaux dans la fabrication et le contrôle de la législation de l'Union Européenne ne seront jamais identiques encore.

Dans un premier temps nous allons expliquer “ le statut des commissions parlementaires au sein des parlements nationaux“. En premier chapitre nous allons répondre à la question « Comment les parlements nationaux participent au processus de la prise de décision ? »

Dans un deuxième temps, nous allons donner quelques exemples de la commission des affaires européennes des différents pays, comme l'Allemagne, la France, le Royaume Uni et la Turquie. Donc dans ce chapitre, nous pouvons voir les différents caractères des commissions des affaires européennes entre les différents pays européennes.

## **Chapitre 1- Le statut des commissions parlementaires au sein des parlements nationaux**

Selon les traités européens, les parlements nationaux s'impliquent aujourd'hui directement dans les affaires européennes. "C'est le cas, par exemple, pour la ratification de nouveaux traités européens ou des modifications apportées à ces traités, de l'adhésion de nouveaux Etats-membres, de l'adoption d'accords d'association avec les pays tiers, de la fixation des ressources européennes, de la définition d'une politique européenne de défense commune, etc. Tous ces domaines exigent d'être approuvés par les parlements nationaux, conformément aux règles constitutionnelles en vigueur dans chaque Etat-membre."<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Publication de EPCRD “*The Influence of National Parliaments on European Policies*”, European Centre for Parliamentary Research and Documentation , 2002 Brussels, pp. 10

<sup>6</sup> I. Hansen, *Rapport sur le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes*, Folketinget Le Parlement Danois, 7-9 Juin 2002 Madrid , pp.6

La commission des affaires européennes(CAE), comme corps principal au sein des parlements nationaux concernés par des sujets de niveau de l'Union, sont le lien le plus formalisé et probablement le plus important entre les parlements nationaux et la prise de décision dans l'Union Européenne. La première commission des affaires européenne a été installée en 1957 par le Bundesrat allemand.

Pendant que le procédé européen d'intégration évoluait de jour en jour, les Etats-membres -de plus en plus- ont décidé de suivre le même mouvement. Tous ont maintenant leurs propres CAE. Le raisonnement derrière de l'établissement de la première commission permis au Bundesrat de contrôler mieux les activités du gouvernement allemand dans les affaires européennes.

Ce principe reste encore une affaire principale de chaque CAE des Etats-membres. Avant de désigner la nature précis de CAE, il existe encore une question, pourquoi les parlements nationaux voudraient-ils contrôler leur gouvernement aux sujets européens et la relation entre les parlements nationaux et leurs rôles dans la prise de décision de l'Union Européenne.

Dans la scène nationale les parlements nationaux peuvent contrôler leurs gouvernements et ils ont une influence sur les ministres des étrangères qui participent et décident pendant le sommet du Conseil.

Les parlements nationaux ne participent pas directement au véritable processus législatif européen, mais ils participent indirectement par l'intermédiaire de leur gouvernement qu'ils peuvent influencer avant la participation du gouvernement aux négociations au sein du Conseil de Ministres. "Enfin, les parlements nationaux jouent un rôle important mais limité lié à la réalisation des directives européennes qui doivent être transposées dans le droit national. Cette tâche revient aux gouvernements et aux parlements nationaux en commun accord, selon les règles nationales en vigueur dans chaque Etat-membre. Certaines directives peuvent cependant être si détaillées que les parlements nationaux et les gouvernements n'ont pour ainsi dire aucune marge de manoeuvre, et sont alors obligés de transposer les directives mot pour mot".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *ibid.*, pp.8"

### **A) L'intégration européenne : les puissances législatives de plus en plus réduites des parlements nationaux**

Le processus de l'intégration européenne a impliqué un changement des compétences de parlements nationaux au niveau européen.

Alternativement, les parlements nationaux ont vu leurs puissances transférées à ce corps supranational et éprouvé une diminution de leur capacité législative. "Les parlements nationaux permettent à l'Union d'exercer pleinement les compétences dont elle dispose déjà, sans qu'on puisse lui reprocher d'enfreindre les principes démocratiques étant en vigueur dans les Etats-membres."<sup>8</sup>

Avant d'entrer dans l'Union européenne, il existe un équilibre dans la distribution des puissances entre le gouvernement et son parlement. La relation constitutionnelle entre ces deux branches et les traditions politiques générales jouent clairement un rôle important au niveau de l'équilibre. L'équilibre changerait ainsi de l'Etat à l'Etat. En effet, la relation entre l'exécutif et la législative dans un système politique dans lequel le gouvernement est le plus indépendant de son parlement va être différent de celui d'un système basé sur le gouvernement élu à une majorité parlementaire.

"Cependant, en devenant membre à l'Union, une grande quantité de puissances législatives d'un pays est transférée à l'Union Européenne. En conséquence, l'équilibre des puissances précédent dans l'Etat est changé. Faisant partie de ce plus grand corps, bien que la puissance exécutive agrandisse, les parlements nationaux perdent leur puissance parlementaire".<sup>9</sup>

Il est important de souligner que l'impact des nombreuses étapes impliquées dans le processus de l'intégration européenne, la redistribution des puissances et la capacité limitée des parlements nationaux sur la prise de décision de l'Union Européenne a graduellement augmenté. Le changement le plus important a été lancé avec l'exécution du projet de marché intérieur après la création de l'Union Européenne. L'Act Unique a conféré plus de compétences à la CEE dans plusieurs domaines et le scrutin de majorité qualifiée a été mis au courant dans le Conseil de Ministres. Les Traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ont exacerbé ces points.

---

<sup>8</sup> Rudi Übeda. Luisa Fernanda, " *le role des parlements nationaux dans l'union européenne* ", Rapport pour la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union, 8-9 Juin,2002, Madrid,pp :4

<sup>9</sup> Publication de EPCRD " *The Influence of National Parliaments on European Policies* ", European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002 Brussels, pp. 15

La majorité qualifiée par opposition à l'unanimité, réduit la capacité de parlements nationaux en matière d'influencer indirectement des décisions du Conseil. En effet, la position d'Etat-membre ne pourrait pas avoir la priorité, puisque sa décision de gouvernement puisse être outrepassée à une majorité qualifiée. Ainsi, même si un parlement peut influencer son gouvernement, la dernière force ne pas être en mesure pour imposer son idée.

On devrait également tenir compte que, avant 1994, il n'y avait aucune obligation de publier les décisions prises à la majorité qualifiées par le Conseil de Ministres. Les Parlements pourraient être laissés dans l'obscurité à l'égard de position que leur gouvernement a prise. Après la période de l'Acte Unique, dans l'établissement de nouvelles commissions des affaires européennes ou le renforcement de celles existantes démontre clairement la perte des puissances législatifs des parlements nationaux et leur volonté pour contrôler leurs gouvernements. Néanmoins, Il doit reconnaître que les parlements ont formellement été d'accord sur ce transfert des puissances législatives car ils ont l'autorité pour rejeter de nouveaux traités. Cette faiblesse de parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union Européenne, décrit « le déficit démocratique » en tant qu'une partie plus discutée.

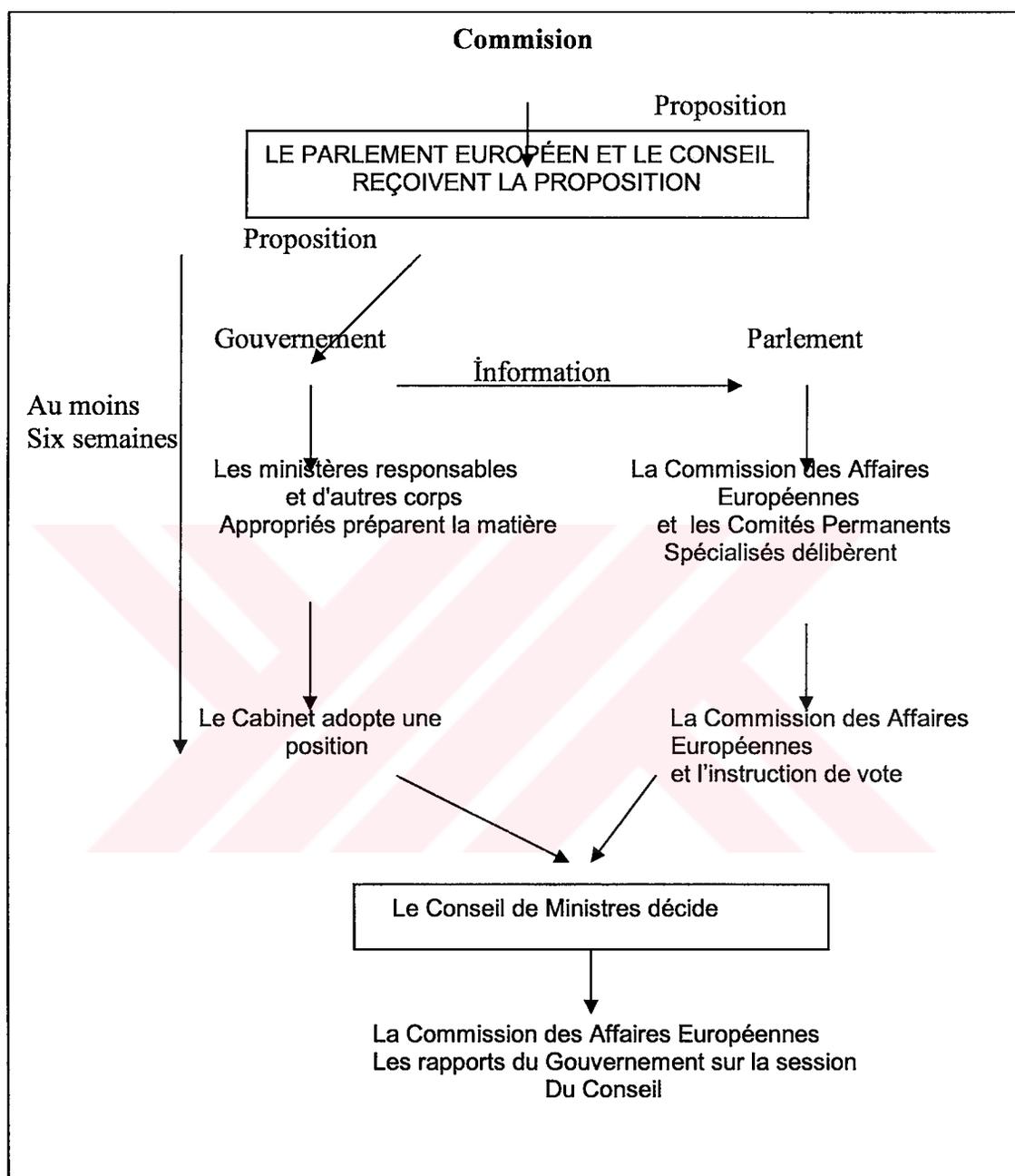
### **B) L'efficacité des parlements nationaux dans la prise de décision et dans le processus de contrôle au niveau national**

Afin d'indiquer exactement certaines différences entre les commissions des affaires européennes des Etats-membres et comprendre mieux leur importance dans le processus de décision de l'Union européenne, une vue commune de la capacité des parlements nationaux d'influencer efficacement leur gouvernement dans le Conseil de Ministres va devenir notre point de départ.

Avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le processus par lequel les parlements nationaux peuvent influencer leur point de vue de gouvernements au Conseil de Ministres devrait rudement suivre les lignes présentées à la figure ci-dessous. (Figure 1)

Figure 1

## Le processus de prise de décision



10

Trois facteurs principaux permettant le perfectionnement de l'influence des parlements nationaux peuvent être dérivés de cette figure: disponibilité d'information et de temps, comme la capacité parlementaire d'engager leur

<sup>10</sup> Raunio, T. (1999), *always one steps behind? National Legislatures and the European Union*, Government and Opposition, 34/2; p. 192., citer EPCRD

position de gouvernements au Conseil de Ministres. Ceux-ci constituent le noyau des trois catégories utilisées dans une étude de l'influence parlementaire :

- la capacité de l'examen minutieux parlementaire
- la période de l'examen minutieux parlementaire, et
- l'impact de l'examen minutieux parlementaire.

Avant de développer la portée de l'examen minutieux parlementaire au-dessus de l'information, il doit reconnaître que, en plus des canaux de l'information provenant de la coopération interparlementaire et de l'exécution du PNP, d'autres sources d'informations sont à la disposition des parlements comme:

**Le programme législatif annuel de la Commission:** Ce programme élaboré par la Commission en collaboration avec le PE contient une liste détaillée de propositions législatives. Il permet aux parlements nationaux d'être avertis avant que des propositions soient mises devant le Conseil pendant l'année.

**L'observation législative du PE et son base de données d'Oeil :** La base de données d'Oeil permet aux parlements de surveiller le développement des propositions. Elle donne une occasion de suivre chaque étape d'un texte législatif du procédé délibératif et fournit des prévisions des prochaines phases.

**Les bases de données de PreLex et d'EurLex:** Ces bases de données suivent les étapes principales du processus décisionnel et surveillent le travail de divers établissements impliqués.

PreLex suit toutes les propositions et communications de la Commission de leur transmission au Conseil ou au Parlement. Actuellement, les parlements nationaux ont ainsi un certain degré d'accès à l'information. Néanmoins, quelques parlements nationaux adoptent une position plus proactive que d'autres, par exemple, ils ont nommé leurs propres officiers parlementaires de contact et de liaison à Bruxelles. En influençant des décisions au niveau de l'Union européenne, la capacité d'examen minutieux parlementaire sur l'information, conférée aux parlements par leurs gouvernements, néanmoins demeurerait le facteur prédominant.

## **C) Les fonctions des commissions**

### **1) La capacité de l'examen minutieux parlementaire**

Ceci dépendra non seulement du type et de la quantité de documents expédiés par des gouvernements à leurs parlements, mais également de la capacité de l'examen minutieux une fois qu'ils ont reçu les documents. Il nécessite ainsi deux étapes.

Premièrement, dans l'étape de l'expédition, quelques parlements nationaux ne pourraient pas recevoir tous les différents types de documents produits par de divers corps et établissements (les commissions permanentes du Parlement Européen, du Conseil et ainsi de suite). En effet, quelques gouvernements peuvent être plus restrictifs dans leur définition d'information à fournir. Deuxièmement, quelle capacité le parlement doit-il posséder pour examiner les textes transmis à elle ? Quel type de document est-ce qu'un parlement aurait le droit d'examiner, et comment serait-elle capable pour tamiser les données de la meilleure manière? Sur ce dernier point, on l'a souvent noté que plus de temps et de ressources augmenteraient considérablement l'efficacité de CAE. En effet, ils tendent à souffrir d'une charge de travail trop grande. Puisqu'ils restent des sujets traités au niveau intergouvernemental, les droits d'examen minutieux que les gouvernements confèrent à leurs parlements aient d'importance particulière.

### **La période de l'examen minutieux parlementaire**

Le procédé de coopération en permettant au PE de modifier des décisions du Conseil, aussi bien que la nature complexe de la prise de décision du Conseil rend essentiel pour que le parlement maintienne les derniers développements.

La période de six semaines offerte par le PPN peut rendre utile de divers changements à l'ordre du jour du Conseil. Evidemment, les parlements nationaux plus tôt reçoivent des propositions légales, plus qu'ils doivent les examiner. La vitesse de la réception d'information peut rendre ainsi les parlements nationaux plus efficaces et proactifs en influençant leurs gouvernements et prise de décision de l'UE. Ces documents devraient atteindre le gouvernement et le parlement en même temps et de leurs langues officielles de l'Etat membre.

Le management interne peut être estimé en tant qu'un facteur effectif dans la période de l'examen minutieux. En effet, les variations existeront entre les parlements qui ont la puissance de lier les décisions de leurs gouvernements au Conseil de Ministres. En conclusion, la fréquence de réunion des acteurs impliqués dans le processus de tamisage doit également être considérée comme principale par l'CAE. Plus la CAE se réunissent fréquemment, plus il deviendrait efficace.

### **L'impact de l'examen minutieux parlementaire**

Le degré auquel un parlement peut lier la position de gouvernement au Conseil de Ministres jouera clairement un rôle important dans son prise de décision au niveau européenne. Dans le contexte d'UE, l'examen minutieux parlementaire national des gouvernements n'est pas considéré désormais comme des arrangements informels, mais comme une capacité d'imposer une position obligatoire. Ce degré d'influence varierait également avec les différents domaines de compétence conférés aux parlements. En plus, étant donné que les parlements de tous Etats-membres ont la puissance de déplacer leurs gouvernements, ils peuvent appliquer la pression sur eux et les lier dans une certaine mesure. Il est politiquement très risqué d'ignorer des vues des parlements. C'est pourquoi, on propose trois types de parlements selon leurs forces de politique pour aider à l'évaluation de l'impact parlementaire national sur des gouvernements: élaboration de la politique, efficacité de politiques et parlements faibles. Cela est défini comme suivant:

- les parlements possédant la puissance efficace dans l'élaboration des politiques, basée sur la puissance de veto et de la possibilité de modifications ou des compromis au cours du processus de politique.
- les parlements avec la puissance modeste de politique, caractérisée par le droit de modifier (mais ne pas rejeter) des propositions de politique, et
- les parlements ayant peu ou pas de puissance de politique et qui ne peut pas modifier ou rejeter des propositions publiées par l'exécutif.

Par les Traités, les parlements nationaux ont vu un renforcement de leur puissance légale de contrôler leur gouvernement dans la prise de décision européenne. De plus, la coopération interparlementaire augmentée leur a fourni plus de moyens de recueillir l'information. Ceci évidemment n'implique pas que le processus de contrôle sera identique dans tous les Etats-membres.

En effet, les installations constitutionnelles changent et il appartient encore aux Etats à décider des arrangements de contrôle. Puisque chaque parlement agit dans les limites de sa compétence en établissant une commission des affaires européennes, ces corps seront sujets également à des variations.

“La capacité des parlements nationaux d'influencer ou de contrôler la participation des gouvernements au processus législatif européen est déterminée

en règle générale par les "commissions aux affaires européennes" qui sont désignées dans ce but. Les quinze Etats-membres ont tous à ce jour créé de telles commissions. Dans certains parlements, les commissions parlementaires jouent également un rôle important. C'est le cas par exemple de la Finlande.<sup>11</sup> "

Il existe cependant une différence essentielle dans la manière dont les commissions aux affaires européennes exercent leurs pouvoirs de contrôle dans les parlements de chaque Etat-membre. Il peut s'agir par exemple de la capacité des parlements à exercer une influence sur la position des gouvernements avant les négociations au sein du Conseil de Ministres. Alors que les commissions aux affaires européennes de Danemark, de Finlande et de Suède ont des pouvoirs importants, dans la mesure où elles peuvent donner à leur gouvernement un mandat aux négociations de Bruxelles, la capacité d'influencer la politique européenne des gouvernements est moindre au Luxembourg, en Belgique, en Italie, au Portugal et en Grèce, où cette possibilité de donner un mandat n'existe pas. En Allemagne et en Autriche, les parlements ont également des pouvoirs formels importants pour les questions européennes, car ils peuvent voter des avis obligatoires vis-à-vis de leurs gouvernements. Cependant les deux parlements ont rarement fait usage de ces pouvoirs jusqu'à ce temps-là.

Un autre modèle de contrôle de la politique européenne des gouvernements est celui pratiqué par le système britannique en particulier et qui se déroule dans "*the European Scrutiny Committee*" de la Chambre basse et dans "*Select Committee on the European Union*" de la Chambre haute. Ce contrôle repose sur un examen des propositions législatives européennes ou des documents européens émanant du gouvernement – et non sur une approbation préalable des mandats de négociations du gouvernement, comme c'est le cas dans les parlements nordiques.

Tant que la proposition législative européenne est en examen dans « *the European Scrutiny Committee* », le gouvernement britannique ne peut voter la proposition législative communautaire au Conseil de Ministres. « *The European Scrutiny Committee* » peut également demander aux ministres de se rencontrer au sein de la commission pour approfondir la position britannique vis-à-vis de certaines propositions législatives qui seront examinées au Conseil de Ministres.

---

<sup>11</sup> Annexe : 1, La Grand Commission des affaires européennes de la Finlande

## **2) Les consultations des commissions**

Dans quelques parlements nationaux, il est possible d'examiner les livres blancs et les livres verts à la fin du processus de décision. Dans le Folketing danois se tiennent systématiquement depuis 1999 des consultations publiques sur les livres blancs et les livres verts. Les consultations sont organisées par la commission aux affaires européennes en coopération avec une ou plusieurs commissions parlementaires. Une réponse à la consultation est ensuite réalisée et transmise à la Commission Européenne.

Les consultations relatives aux livres verts et aux livres blancs de la Commission sont des exemples types qui montrent comment les parlements nationaux peuvent avoir une influence directe sur la législation dans sa phase initiale.

Il existe un intérêt croissant pour les questions européennes dans les commissions parlementaires de certains pays. Il faut mentionner en particulier l'exemple de la Finlande. Les commissions parlementaires en Finlande sont tenues de préparer des avis sur les propositions de la Commission, avis qui sont transmis à la commission finnoise aux affaires européennes ("la Grande Commission"). La Grande Commission exprime alors son opinion devant le gouvernement finnois dans un document rédigé par le président de la commission. Cela se produit à la fin du processus législatif européen, si bien que les avis des commissions parlementaires peuvent ainsi guider les négociateurs finnois lorsqu'ils se réunissent dans les groupes de travail du Conseil et du COREPER. En Suède et au Danemark également, une plus grande implication des commissions parlementaires des deux parlements est considérée comme importante. Au Danemark, les ministres se réunissent aussi dans les commissions parlementaires avant les négociations au sein du Conseil de Ministres et discutent de l'ordre du jour du Conseil avec les membres. Au total se tiennent environ cinquante réunions par an entre le gouvernement et les commissions parlementaires au Folketing.

Dans les parlements d'autres pays, les commissions aux affaires européennes peuvent demander les avis d'autres commissions. C'est le cas par exemple de The European Scrutiny Committee de la Chambre basse et de la Commission aux Affaires Européennes du Bundestag allemand.

### 3) La réception des informations aux parlements nationaux

“Une des conditions essentielles pour permettre aux parlements nationaux d’influencer ou de contrôler la politique européenne des gouvernements est la réception d’informations nécessaires relatives aux décisions et aux initiatives européennes, telles que les nouvelles propositions législatives de la Commission, et la manière dont celles-ci sont examinées en Conseil de Ministres et au Parlement Européen. Les parlements nationaux doivent recevoir de leur gouvernement toutes les nouvelles propositions législatives de la Commission suffisamment à temps, selon le protocole 9 du traité d’Amsterdam; de même, la Commission est tenue de leur transmettre tous les documents de consultation importants tels que les livres verts, les livres blancs et les communications.

Ces dernières années, une évolution importante dans l’échange des informations entre les Etats-membres est survenue. Toutes les propositions législatives et les documents européens utiles sont accessibles sur les sites Internet de la Commission, du Conseil de Ministres et du Parlement Européen. Aujourd’hui, les parlements peuvent eux-mêmes se procurer tous les documents rapidement et efficacement.”<sup>12</sup>

Plusieurs parlements ont en outre mis en place un accès plus large aux informations sur les questions européennes, sous forme de (explanatory memoranda) des gouvernements. Les parlements de Grande-Bretagne, de Danemark, de Suède, de Finlande, d’Allemagne, d’Autriche et des Pays-Bas reçoivent des informations complémentaires et approfondies de leur gouvernement sur chaque proposition législative de la Commission. Ces notes peuvent contenir des informations sur les conséquences économiques et sociales lorsque une proposition est votée, ou le point de vue des groupements d’intérêts. Les notes constituent donc un supplément d’informations important pour les députés.

Enfin, les parlements de Finlande, de Grande-Bretagne, de France, d’Italie et de Danemark a envoyé leurs propres représentants fixes à Bruxelles. Ceux-ci tiennent leur parlement au courant des initiatives importantes ou des propositions législatives de l’Union Européenne.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> I. Hansen, “*Rapport sur le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes*, Folketinget Le Parlement Danois”, 2002, 2002 Brussel pp.11

<sup>13</sup> Haenel M.Hubert, “*Un nouveau rôle pour les parlements nationaux dans l’union européenne*”, juillet, Bruxelles, 8 Juillet 2002 Bruxelles, pp : 2

## **Chapitre 2- Le rôle des commissions parlementaires dans la détermination de position nationale : analyse comparative**

Il convient tout d'abord d'expliquer les commissions des affaires européennes de quelques pays membres et la commission de la Turquie. Nous avons fait une analyse comparative entre les commissions des affaires européennes des Etats-membres. A coté de cela nous avons montré le nouvel progrès dans la Grande Assemblée Nationale Turque.

Pour suivre et s'engager dans les affaires de l'Union Européenne, les parlements nationaux ont été obligés d'installer des commissions. Depuis la structure et l'influence parlementaire dans les Etats-membres changent selon leurs cultures politiques particulières et histoire, cela ne devrait pas comme une surprise que les commission des affaires européennes se diffèrent aussi.

Les variations les plus significatives sont de tailles et de compositions, de compétences et de fréquences de réunion. On devrait également noter que le nombre de commissions se diffère de pays au pays selon la structure parlementaire qui peut être à un caractère d'uni- ou bicaméral. On l'a précédemment précisé que les divers CAE possèdent de différents niveaux de la compétence et de la capacité d'influencer leurs gouvernements. Quelques parlements comportent plus de corps d'échange de l'information, par exemple, l'Irlande, l'Espagne et l'Italie, qui ont la puissance de lier la position de leur gouvernement au Conseil de Ministres; les commissions danoises et autrichiennes sont de bons exemples de ce dernier cas. Tous les CAE ont des compétences sur les sujets de la Communauté Européenne. Cependant, presque tous les CAE des Etats membres ont des puissances juridictionnelles très limitées sur les sujets de Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et La Justice et Affaires Intérieurs (JAI). A côté de cela, quelques commissions tel que le Danemark ou l'Autriche, prennent un rôle beaucoup plus prédominant dans le procédé entier de l'examen minutieux.

## A. L'Allemagne<sup>14</sup>

Premièrement pour le parlement allemand, la politique européenne nécessite une collaboration étroite entre le Bundestag et le gouvernement fédéral, depuis la modification des articles 23 et 45 de la Loi fondamentale.<sup>15</sup> La collaboration étroite entre le Bundestag et le gouvernement fédéral est réglée par la loi sur la coopération du gouvernement et du Bundestag en matière des affaires de l'Union européenne. Le domaine de la politique européenne est le seul domaine dans lequel les relations entre le Bundestag le gouvernement fédéral sont réglées par la loi. La politique européenne est d'ailleurs le seul sujet que les relations entre le Bundestag et le gouvernement fédéral sont caractérisées comme des relations de la coopération. Au sein du Bundestag, c'est surtout la Commission des Affaires européennes qui anime la coopération avec le gouvernement. La Commission des Affaires Européennes est l'organe central où se concrétise le processus décisionnel en matière de politique européenne."<sup>16</sup>

Sur le plan de la politique européenne, la Commission des Affaires européennes remplit par conséquent des fonctions essentielles. La Commission des Affaires européennes assure la publicité des débats et des idées en résultant, afin de rendre accessible aux citoyens les enjeux de la politique européenne. A cet égard, les réunions de la Commission sont très importantes. Le droit de vote du Parlement sur la résolution de tous les domaines de la politique et de ce fait aussi dans les domaines des affaires étrangères est admis de manière générale comme moyen de contrôle parlementaire."<sup>17</sup>

Les questions concrètes ont toujours été discutées au sein de la Commission du Bundestag compétente pour le fond."<sup>18</sup> En contribuant à rendre la discussion sur la politique européenne plus transparente, la Commission des Affaires européennes enrichit la politique européenne des éléments démocratiques. Ainsi, elle s'est particulièrement occupée de questions intéressant directement les citoyens.

---

<sup>14</sup> Germany, "the Influence of National Parliaments on European Policies", European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002, pp.47-51

<sup>15</sup> Annexe 2 l'article 23 et 45 de la loi fédérale

<sup>16</sup> Sur le site Internet de Bundestag, Der Spiegel, 9.2.2002

<sup>17</sup> Cour const., décision du 18 décembre 1984, BVerfGE 68, p. 1, 109 et s. ; du 12 octobre 1993, BVerfGE 89, p. 155, 191.-citer par J.Rideau pp.28

<sup>18</sup> R.Kabel, "Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union", dans *Gedächtnisschrift Grabitz*, Munich, Beck, 1995, p. 241, 248 -citer par j.Rideau pp.30

La fonction la plus importante de la Commission des Affaires Européennes consiste en effet à donner la légitimité démocratique nécessaire aux actions gouvernementales en matière de la politique européenne. Ainsi sa fonction ne se limite-t-elle pas à approuver, a posteriori, les décisions gouvernementales. La Commission participe aussi au processus de prise des décisions en matière de la politique européenne. A cet égard, elle a créé une série de procédures permettant d'être associée au processus décisionnel. La Commission est, par conséquent, informée à l'occasion de chaque réunion de commission par des représentants gouvernementaux au sujet des prochaines réunions de toutes les formations du Conseil de l'Union européenne. La Commission a, alors, la faculté de formuler des propositions parlementaires de sorte que celles-ci soient prises en considération par le gouvernement. Sinon, il revient au gouvernement fédéral une obligation d'informer la Commission des Affaires européennes sur les résultats des réunions du Conseil de l'Union européenne. Les membres de la Commission des Affaires européennes peuvent ainsi examiner si leurs propositions ont été prises en considération par le gouvernement au niveau européen. La Commission est, donc, un partenaire estimé du gouvernement fédéral non seulement à l'occasion des réunions du Conseil européen mais aussi lors de la formulation et la mise en œuvre de la politique européenne.

Le Ministre des Affaires Etrangères était également à la disposition de la Commission des Affaires européennes afin de discuter de divers points de la politique européenne. Tous les autres membres du gouvernement fédéral ont également exposé leurs positions devant la Commission.

Ainsi, le Ministre fédéral des Finances, le Ministre fédéral de l'Economie, le Ministre fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts, le Ministre fédéral de l'Intérieur, le Ministre fédéral de la Justice et le Ministre fédéral de la Coopération Economique avaient-ils la possibilité de s'expliquer au sein de la Commission des Affaires européennes. Celles-ci donnaient une légitimité aux décisions en matière de politique européenne par la formulation des recommandations de décision au Bundestag dans le cadre des discussions portant sur des questions très importantes, comme l'Agenda 2000, le traité de Nice ou la Charte européenne des Droits Fondamentaux. Dans le but de sauvegarder les droits parlementaires de participation inscrits dans la Loi fondamentale,

## **1) Les instruments parlementaires de la Commission des Affaires Européennes<sup>19</sup>**

La Commission des Affaires européennes prépare les instruments parlementaires dans l'exercice de fonctions essentielles sur le plan de la politique européenne de l'Allemagne. D'une part, les compétences de la Commission sont fixées par la Loi fondamentale et le règlement du Bundestag. D'autre part, les procédures de coopération entre la Commission et le gouvernement fédéral résultent de la pratique parlementaire. On constate dans la pratique parlementaire, une évolution progressive de la procédure selon laquelle la Commission examine l'état de transposition des directives dans le droit allemand deux fois par an. Cette procédure permet d'engager la responsabilité du gouvernement fédéral devant le Bundestag pour une transposition tardive des directives communautaires. Pour informer aux citoyens et autrement dit pour être plus transparent, la page d'un site Internet fournissant des informations sur l'état de cette transposition. Par exemple, au mois de juin 2002, le Président de la Commission des Affaires Européennes et le Président de la Commission des Affaires Etrangères ont pris l'initiative de proposer au Président du Bundestag pour l'établissement d'un bureau parlementaire de liaison, au siège du Parlement Européen à Bruxelles. Cette initiative s'explique par la volonté d'optimiser la participation du Bundestag dans le processus d'intégration européenne. Le bureau de liaison devrait être rattaché à la Commission des Affaires Européennes du Bundestag. L'expérience de plusieurs pays membres et pays candidats montre que l'établissement d'un tel bureau est finalement très fructueux.

## **2) La Commission des Affaires Européennes et la Constitution Européenne**

La Commission des Affaires européennes a donc apporté une contribution importante à la constitutionnalisation de l'Union européenne dans le cadre de l'élaboration de la Charte des Droits Fondamentaux. Dans l'avenir, il est sûr que la Charte des Droits Fondamentaux Européenne sera partie intégrante de la Constitution de l'Union Européenne. La Commission des Affaires européennes du Bundestag est très compétente pour le cadre de ce projet politique. L'importance de ce projet sur le plan de l'intégration européenne est primordiale. Dans les Etats-

---

<sup>19</sup> Publication de EPCRD, Germany, *"the Influence of National Parliaments on European Policies"*, European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002, pp.49

membres, la Commission des Affaires européennes a été l'une des premières commissions à prendre des mesures en vue de la constitution de cette Charte.

### **3) Les relations extérieures de la Commission des Affaires Européennes**

La Commission des Affaires européennes, en tant qu'acteur parlementaire de la politique européenne, a réussi à renouer des relations bilatérales, multilatérales et européennes durant la dernière législature. Ainsi la Commission a entretenu toute une gamme de contacts bilatéraux importants au niveau parlementaire, à l'aide de voyages de délégation réalisés par des membres de la commission. Les membres se déplaçaient ainsi dans les pays membres et candidats. D'après une tradition établie depuis un certain temps, la Commission organise un voyage de délégation pour rencontrer des parlementaires dont le pays assure la prochaine présidence de l'Union. Les visites de délégation composées de membres de la Commission, de tous les pays candidats sont également une tradition.

Au niveau multilatéral, la Commission a commencé un dialogue entre les commissions spécialisées en matière des affaires européennes des parlements. On a vu un très bon exemple de cette initiative qui est surtout fondée sur la croyance et le soulignement de l'importance éminente de l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne. La première réunion a eu lieu les 19 et 20 mars 2000 à Berlin. Il est noté que la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires joue le rôle le plus important sur le plan de la formation de la volonté parlementaire en Europe. La Commission a réussi à exposer et à débattre des projets importants en matière de politique d'intégration européenne dans le cadre de la COSAC. La COSAC en date du 31 mai au 1er juin 1999 était la première grande conférence internationale organisée dans la nouvelle salle de séance du Bundestag se situant dans l'ancien Reichstag à Berlin. Après une discussion controversée dans le cadre de la COSAC de Stockholm, la délégation de la Commission des Affaires Européennes a réussi à imposer une résolution, avec une seule abstention, selon laquelle la prochaine conférence intergouvernementale en 2004 devait être préparée par une Convention majoritairement composée de parlementaires.

## B. La France<sup>20</sup>

### 1) De la délégation pour les communautés européennes à la délégation pour l'Union Européenne

En 1979, les députés français ont discuté de créer une nouvelle commission dans le domaine européenne, pour assurer les développements et les adaptations français à la Communauté européenne. Jusqu'à cette date, aucun organe interne à l'Assemblée nationale, ni au Sénat, n'était spécifiquement chargé de suivre les questions communautaires dans la mesure où il incombait aux députés de l'Assemblée nationale désignés pour siéger au Parlement Européen de présenter chaque année, devant la Commission des Affaires Etrangères, un rapport d'information sur les principaux enjeux de la construction européenne.

Aussi longtemps que l'Assemblée de Strasbourg était composée de parlementaires nationaux, ceux-ci étaient institutionnellement associés à la construction européenne. Mais l'élection depuis 1979 des députés européens au suffrage universel direct a rompu ce lien et l'extension continue des compétences de l'Union a provoqué chez les députés et sénateurs le sentiment d'être progressivement dessaisis de leurs pouvoirs. Le développement des Communautés européennes ayant eu pour effet de transférer à Bruxelles le pouvoir de décision dans un nombre croissant de matières relevant du domaine de la loi, le risque se profilait d'une sous information de l'institution parlementaire. En outre, l'ordre juridique communautaire ne reprenant pas à son compte la distinction opérée par la Constitution française entre le domaine législatif et le domaine réglementaire, de nombreux textes (directives, règlements, décisions) sont directement négociés par le gouvernement alors que leur contenu pourrait relever, selon le droit français, de la compétence du législateur.

A la différence des six commissions permanentes dont l'existence est prévue par la Constitution, la Délégation pour l'Union Européenne ne dispose que d'un statut législatif. Si son fonctionnement est semblable à celui d'une commission, sa mission est cependant différente. Alors que les commissions sont chargées de préparer l'examen et le vote en séance publique de la législation française, la Délégation pour l'Union Européenne exerce avant tout un contrôle politique sur

---

<sup>20</sup> Publication de EPCRD „France,” *the Influence of National Parliaments on European Policies*”, European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002 Brussels, pp.42-56

les activités européennes du Gouvernement. Elle intervient en amont du processus décisionnel, dans la phase de négociation des textes communautaires.

Cette transformation était comme une progressive montée en puissance institutionnelle“. La création d’une délégation pour les communautés européennes, qui s’appellent Délégations pour l’Union Européenne depuis le 10 juin 1994”<sup>21</sup>, a doté les assemblées d’un organe d’information dont l’efficacité n’a cesse de croître, bien qu’il ne s’agisse pas de Commissions Parlementaires.<sup>22</sup>

Si, au cours de ses premières années d’existence, la Délégation n’a joué qu’un rôle modeste, l’adoption de l’Acte unique, en 1986 et l’augmentation sensible de l’activité communautaire qui en a résulté, ainsi que l’entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1er janvier 1993, ont incité le législateur à renforcer la place institutionnelle de la Délégation.

**a- La loi Josselin du 10 mai 1990** a ainsi procédé au doublement, de 18 à 36, du nombre de ses membres. Elle lui a également accordé de nouveaux instruments d’information en l’autorisant à auditionner des membres du Gouvernement et des représentants des institutions communautaires. La Délégation s’est également vu reconnaître le droit de publier des rapports d’information sur les sujets de son choix.

**b-La loi Pandraud du 10 juin 1994** contraint le Gouvernement à communiquer à la Délégation « tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l’Union Européenne ». Cette loi prévoit également le changement d’appellation des Délégations pour les communautés européennes de l’Assemblée Nationale et du Sénat qui deviennent les Délégations pour l’Union Européenne, prenant ainsi acte de l’entrée en vigueur du traité de Maastricht sur l’Union Européenne.<sup>23</sup>

L’Assemblée nationale sur les travaux de l’Union Européenne, à travers notamment la publication de rapports d’information. Depuis la révision constitutionnelle de 1992 préalables à la ratification du Traité de Maastricht, cette mission générale d’information se double d’une fonction de contrôle, en amont, de la législation communautaire, en application de l’article 88-4 de la Constitution.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Loi no: 94-476 du 10 juin 1994, JORF du 11 juin 1994

<sup>22</sup> Annexe 3, La Délégation de l’Assemblée nationale pour l’Union européenne

<sup>23</sup> Sur le site Internet de [www.senat.fr/europe](http://www.senat.fr/europe), /la délégation pour l’Union Européennene ( 01-05-2004)

<sup>24</sup> Sur le site Internet de [www.senat.fr/europe](http://www.senat.fr/europe), /la délégation pour l’Union Européennene (01-05-2004)

## **2) Les missions de la Délégation**

La mission générale de la Délégation est de suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne afin d'assurer l'information des députés. Il revient au Gouvernement d'assurer l'information de la Délégation par la communication de tout document nécessaire établi par les différentes institutions européennes. La loi du 10 juin 1994 a étendu cette obligation de communication à tous les projets d'actes de « l'Union européenne », c'est-à-dire non seulement les projets d'actes communautaires, mais aussi ceux qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Une autre mission générale de Délégation est une mission constitutionnelle d'examen des textes européens. En introduisant dans la Constitution en 1992, à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, puis modifié en 1999 dans le cadre du processus de ratification du Traité d'Amsterdam, l'article 88-4 a doté le Parlement français de moyens de contrôle spécifiques sur les affaires européennes.

Cette disposition de la Constitution impose au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée Nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union, les projets ou propositions d'actes des communautés européennes et de l'Union Européenne qui comportent des dispositions de nature législative. Il appartient au Conseil d'Etat de se prononcer sur la nature législative ou non d'un projet ou d'une proposition d'acte communautaire. Toutefois, depuis la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999, le Gouvernement a également la faculté de soumettre aux assemblées des textes européens qui, bien que n'étant pas de nature législative, peuvent être considérés comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. Il s'agit de la « clause facultative » qui s'ajoute ainsi à la « clause obligatoire » relative aux projets et propositions d'actes européens de nature législative.

Le Règlement de l'Assemblée Nationale confie à la Délégation le soin de procéder, de façon systématique, à l'instruction des textes soumis par le Gouvernement à l'Assemblée en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Elle peut alors décider :

- d’approuver la proposition ou le projet d’acte communautaire en adoptant, le cas échéant, des conclusions ou une proposition de résolution pour détailler sa position ;
- de suspendre à statuer lorsqu’elle estime que des informations lui manquent pour apprécier la portée du texte, et éventuellement désigner un rapporteur d’information chargé d’approfondir l’examen du document ;
- de s’opposer à l’adoption de la proposition ou du projet d’acte communautaire. Elle peut alors décider de motiver son opposition par l’adoption de conclusions ou d’une proposition de résolution qui sera automatiquement transmise pour examen à l’une des six commissions permanentes de l’Assemblée Nationale compétente au fond.

### **3) Le bureau de l’Assemblée Nationale auprès de l’Union Européenne**

Sur l’initiative de son Président, l’Assemblée nationale dispose depuis le mois de mars 2003 d’un “Bureau permanent auprès de l’Union Européenne” dont l’objectif principal est de renforcer l’information des parlementaires sur l’activité des institutions communautaires. Confié à un fonctionnaire du service des affaires européennes installé dans les locaux du Parlement européen et de la Représentation Permanente de la France à Bruxelles, ce bureau est à la disposition de l’ensemble des députés, membres de la Délégation mais aussi des commissions permanentes. La création de ce bureau vise également à favoriser le développement des relations interparlementaires.

### **4) L’intervention de la Délégation aux grands débats européens et la participation active à la coopération interparlementaire<sup>25</sup>**

La Délégation a pris une part active au débat sur l’avenir de l’Europe. La Délégation a attentivement suivi le déroulement des travaux de la Convention sur l’avenir de l’Europe qui est chargée d’élaborer un projet de Constitution européenne. Le Président de l’Assemblée Nationale avait, en effet, désigné deux de ses membres pour y représenter l’Assemblée Nationale: La Délégation est ainsi régulièrement associée aux débats de la Convention à l’occasion de nombreuses

---

<sup>25</sup> Publication de EPCRD „France,” the Influence of National Parliaments on European Policies”, European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002 Bruxelles, pp.47

communications, auditions et réunions communes avec des délégations parlementaires de plusieurs pays membres ou d'adhérents de l'Union.

La coopération interparlementaire constitue un volet important des activités de la Délégation pour l'Union Européenne. Au-delà des pouvoirs d'information et de contrôle qu'elle tient de la Constitution et de la loi, la Délégation est un organe de contact permanent avec les Parlements de l'Union et ceux des pays candidats.



## C. Le Royaume- Uni<sup>26</sup>

### La Chambre des Communes- La Commission sur la Législation Européenne<sup>27</sup>

Elle a seize membres, qui sont nommés par la Chambre, non pas seulement sur un mouvement du Comité du choix mais sur un mouvement de gouvernement, après les consultations.

La commission a cinq rôles principaux

- pour évaluer les documents importants de l'Union Européenne, et décider ce qui devrait être considéré au sein du Comité Permanent Européen ou sur le plancher de la Chambre;
- pour faire un analyse dans les sources de l'information, en le rapportant en détail sur chaque document (environ 475 par année), et en prenant l'évidence orale ou écrite qu'il exige pour venir à une décision;
- pour surveiller des affaires au Conseil, la position de négociation des ministres britanniques, et les résultats;
- en gardant sous contrôle développements légaux, procéduraux et institutionnels dans l'Union Européenne qui peut avoir des implications pour le RU et pour la Chambre ;
- en coopération avec le Comité équivalent dans la Chambre des Lords, maintenant l'ordre le système d'examen minutieux pour s'assurer que cela fonctionne efficacement et que le gouvernement est conforme aux entreprises au Parlement.

Le Comité complète son travail d'examen minutieux par évidence orale des ministres ; par des visites aux institutions de l'Union européenne et par des visites à chaque pays de la présidence peu avant elle prend la présidence de l'Union.

#### 1) La procédure d'examen minutieux de European Scrutiny Committee

“N'importe quel document qui est le sujet à l'examen minutieux doit être formellement déposé au Parlement dans deux jours fonctionnant de son arrivée avec le bureau étranger et de Commonwealth à Londres.”<sup>28</sup>

<sup>26</sup>Publication de EPCRD, England, the Influence of National Parliaments on European Policies, European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002, pp.71-75

<sup>27</sup> Annexe 4, Standing Orders of the House of Commons, European Scrutiny Committee

<sup>28</sup>Brochure de la Cahmbre de Commun “*The European scrutiny system in the house of commune*” pp.3-5

Le dépôt; signifie qu'il est disponible dans le bureau de voix et est soumis au Comité d'Examen Minutieux Européen.

Le Comité d'Examen Minutieux Européen a critiqué uniformément les problèmes qui sont insatisfaisantes pour l'examen minutieux, a créé un temps utile pour les parlements nationaux.

En 1995, le Comité ont proposé une période minimum de notification pour la législation. Une période si minimum a été incorporée dans le Traité d'Amsterdam (dans le protocole relatif au rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne).

Le Mémoire explicatif est une partie importante du procédé d'examen minutieux :<sup>29</sup>

Dans dix jours fonctionnant du dépôt d'un document, le département de Whitehall doit soumettre un mémoire explicatif sur lui.

- il faut soumettre sur chaque document (excepté, par accord avec la Commission sur la législation européenne, le plus insignifiant) ;
- ME (Mémoire explicatif) est signée par un ministre et constitue l'évidence des ministres au Parlement ;
- le processus de soumettre un ME concentre des esprits soit au département qui la produit soit au ministre qui la signe ;
- c'est un document public et une source utile d'information pour les affaires et le public.

Si le texte officiel d'un document est peu disponible pour l'examen minutieux avant qu'une décision soit prise au Conseil, le gouvernement soumet un ME sans numéro qui décrit le document et tient la procuration pour lui et peut même être discuté dans son endroit.

Si une proposition est sensiblement modifiée ou les circonstances changent, le gouvernement doit soumettre un Mémoire explicatif Supplémentaire (MES).

---

<sup>29</sup>Publication de EPCRD, England, "*the Influence of National Parliaments on European Policies*", European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002 Bruxelles, pp.72

## **2) La considération de la Commission sur la législation européenne**

La soumission d'un ME est le déclenchement pour le début du procédé d'examen minutieux. Bien que le Comité ait déjà le document et le contrôle de la Commission, il n'y a aucun point dans la considération formelle jusqu'à ce que l'évidence de Gouvernement soit également disponible.

### **a- Les documents de discussion sur la Législation Européenne<sup>30</sup> suivant les recommandations de la Commission**

Toutes les années, la Commission sur la Législation européenne recommande pour la discussion sur le plancher de la Chambre environ trois documents qu'elle considère en date de l'importance particulière.

Si le Comité recommande pour le plancher de la Chambre, une discussion peut avoir lieu seulement si le gouvernement peut avoir le temps pour préparer. Quelque soit la position que le gouvernement adopte sur une telle recommandation, le document concerné est automatiquement visé le Comité Permanent Européen. Au sein de Comité Permanent Européen, il appartient au Gouvernement pour ajourner le mouvement sur lequel le document doit être considéré par la Chambre.

### **b- Les documents titrés dans la Chambre des Communes**

La Commission sur la Législation Européenne peut décider qu'un document européen serait approprié à une discussion particulière (si la discussion est sur les sujets européens).

Un document marqué apparaît sur le papier d'ordre dans le type d'italique au-dessous du mouvement pour la discussion. Ce n'est pas formellement une partie du mouvement, mais il sera dans la portée de la discussion. La citation d'un document n'a pas l'effet du dégagement sur le procédé d'examen minutieux.

### **c- Documents traités de préférence dans la Chambre (après discussion au sein de Comité Permanent Européen)**

La résolution d'examen minutieux oblige les ministres d'être d'accord sur des propositions et des décisions recommandées pour la discussion au cas où la Chambre n'est pas parvenue à une résolution.

---

<sup>30</sup> Brochure de la Chambre de Commun "The European scrutiny system in the house of commune" pp.13

Ceci signifie que la décision de la Chambre – non pas du Comité Permanent Européen - est nécessaire pour que la discussion se soit dégagée.

La séquence habituelle de l'événement, c'est :

- le document considéré au sein du Comité Permanent Européen
- à la fin des réunions, le mouvement de Gouvernement, c'est;
  - convenu sur non-modification, ou
  - modifié et convenu, ou
  - défaut
- le Président du Comité Permanent Européen rapporte alors formellement à la Chambre le mouvement qui a été convenu même si aucune résolution n'a été acceptée. Ce rapport apparaît dans les voix et dans les réunions.
- il appartient alors au gouvernement pour décider quand inviter la Chambre pour arriver à une résolution qui dégagera le document. Le facteur principal dans ce cas-là, c'est quand le document viendra pour la décision au Conseil de Ministres - en d'autres termes, quand un ministre britannique doit donner l'accord, si le gouvernement souhaite à le faire.
- quand le mouvement est pris dans la Chambre, cela doit être pris immédiatement- c.-à-d., sans discussion. Cependant, certains amendements peuvent être ajournés ou proposés et votés au moment.
- le gouvernement peut ajourner quelques mouvements, quand cela n'est pas pareil avec ceux qui sont convenu par le Comité Permanent Européen et réciproquement, il peut être dans les mêmes limites qu'un mouvement rejeté par le Comité Permanent Européen

### **3) L'examen minutieux de la Chambre de Lords**

Les principes du dépôt des documents, soumission de mémorandum explicatif, tamisage, recherche, discussion, s'ils sont nécessaires, fonctionnent largement de la même manière dans la Chambre de Lords que dans la Chambres des Communes, mais les mécanismes sont différents.

Le Comité choisi de 20 membres de l'Union Européenne et la partie majeure de ses travaux est menée à bien par six sous-comités. Elle a la puissance de coopter d'autres seigneurs sur des sous-comités et environ 40 membres de la Chambre sont normalement impliqués de cette façon. Bien que le Comité de l'Union Européen

aient un rôle de tamisage, son travail est plus apparenté à celui des comités choisis départementaux dans la Chambres des Communes.

Le grand avantage de ces différentes méthodes de travail est que les systèmes dans les deux Chambres sont complémentaires plutôt que concurrentiels. La Commission sur la Législation Européenne de la Chambre des Communes rapporte rapidement, souvent dans une semaine, pendant un éventail des documents (quelques 475 par an).

Le Comité de l'Union Européen de la Chambre de Lords annonce plus petit nombre des documents (environ 20 par an). En dépit de leurs différentes approches, les comités travaillent dans la coopération non-officielle sur beaucoup de sujets d'examen minutieux et, particulièrement, sur la décharge par le gouvernement de ses engagements d'examen minutieux au Parlement.

Il y a beaucoup des pouvoirs du system d'examen minutieux. Ce contrôle fournit quelques avantages pour la chambre des communes :

- assurance large
- évidence écrite par Ministres sur chaque document
- examen minutieux et reportage rapides
- tamisage pour l'importance légale et politique
- l'analyse de n'importe quel document considéré important en matière de législation ou politique
- accès public aux MES par l'intermédiaire de l'Internet ou dans la presse et aux rapports du Comité d'Examen Minutieux
- un processus de l'interrogation écrite ou orale du Gouvernement jusqu'à ce que la Commission sur la Législation Européenne ait l'information
- discussions sur les documents les plus importants
- la formation de Comité Permanent Européen
- un réserve d'examen minutieux
- pré et post- examen minutieux du Conseil envers les négociations et les résultats.

Cependant, pour l'efficacité du système d'examen minutieux, deux points devraient être considérés :

D'abord, le système fournit des informations et les cherche à assurer la responsabilité de tous les autres moyens par lesquels la Chambre et ses membres peuvent considérer des affaires européennes

En second lieu, le système d'examen minutieux n'est pas une fin. Son produit doit être utilisé dans un forum politique plus large afin de compléter le processus de responsabilité parlementaire.



## **D. La Turquie <sup>31</sup>**

Nous avons analysé la Commission des affaires européennes de Grande Assemblée Nationale Turque même si la Turquie n'est pas encore le membre de l'Union européenne. Aujourd'hui tous les membres de l'Union et tous les pays candidats ont des commissions des affaires européennes. La création d'une telle commission est un résultat d'assurer la cohérence dans le cadre des travaux pour remplir les critères d'adhésion. Malheureusement cette Commission n'a pas un rôle effectif dans Grande Assemblée Nationale Turque relatifs aux affaires européennes. Aujourd'hui la Commission fonctionne comme une institution ayant seulement une compétence de la recommandation. Mais son influence sur le gouvernement augmente de jour à jour. Il est sûr que l'année prochaine, la Commission des affaires européennes va obtenir un rôle effectif pendant la négociation. A cause de tous ces développements nous avons décidé d'ajouter la Turquie dans ce chapitre d'ouvrage.

### **1) La commission des affaires européenne : les pouvoirs et les responsabilités de la commission**

La commission des affaires de l'Union Européenne de la Grande Assemblée Nationale Turque ne s'inscrit pas dans une longue tradition. La loi du 15 Avril 2003 a créé une commission des affaires de l'Union Européenne dans l'Assemblée National. <sup>32</sup>

La mission générale de la Commission est de suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union Européenne afin d'assurer l'information des députés.

La Commission prépare un rapport qui déclare le progrès dans le processus d'adhésion à l'Union Européenne. La Commission doit proposer ce rapport au parlement et au gouvernement. La Commission organise les différentes activités pour informer au public sur le sujet de la participation à l'Union Européenne. Lors de nécessité, la Commission analyse les propositions des lois si elles sont appropriées à l'acquis communautaire et elle donne des information aux commissions spéciaux.

<sup>31</sup> Sur le site internet de Grande Assemblée Nationale Turque, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr) ( 02-05-2004)

<sup>32</sup> Annexe 5, Avrupa birliği uyum komisyonu kanunu, 15-04-2003

## **2) Le contrôle sur gouvernement dans les domaines de politique de l'Union Européenne**

Plus d'une année, la Commission des Affaires Européennes sont active dans la Grande Assemblée Turque. Mais il faut indiquer que cette Commission n'est pas encore très effective sur les propositions des lois dans le domaine européenne. Aujourd'hui, il n'y a pas un règlement qui formule les processus de création d'une loi ou d'une adaptation de loi. En effet en 2005, après le commencement possible de négociation, la fonction de cette Commission va obtenir plus compétences sur l'adaptation des lois communautaires. Dans une année la commission a fait 8 contrôles sur la proposition des lois. Les réunions ne sont pas ouvertes au public. Les rapports et les informations générales sont disponibles sur le site Internet du Parlement.<sup>33</sup>

## **3) La participation aux activités au niveau européen et la relation avec le parlement européen**

Il n'existe pas de relations institutionnalisées entre les deux parlements. Mais, il y a une commission mixte qui a été créée en 1974 avec le Parlement Européen. Il y a 32 membres de cette Commission Mixte-16 membres de députés turcs et 16 membres du Parlement Européen.

La Commission participe aux réunions de la COSAC et partage les informations avec les autres commissions des affaires européennes. À côté de cette conférence, il y a une autre commission qui a 24 membres comprenant des députés turcs et les députés de Parlement Européen. Cette commission a été fondée pour réaliser les conditions avant l'adhésion à l'Union Douanière.

---

<sup>33</sup> Sur le site Internet du Parlement “ [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)” ( 02-05-2004)

## LA DEUXIÈME PARTIE

### **Participation directe des parlements nationaux dans le processus communautaire**

Selon les traités européens, les parlements nationaux participent aujourd'hui directement aux affaires européennes. Par exemple, dans les sujets pour la ratification de nouveaux traités européens ou des modifications apportées à ces traités, l'adhésion de nouveaux Etats-membres, l'adoption des accords d'association avec les pays tiers, la fixation des ressources européennes, la définition d'une politique européenne de défense commune, etc. Tous ces domaines nécessitent d'être approuvés par les parlements nationaux selon les règles constitutionnelles en vigueur dans chaque Etat-membre. "Le traité sur l'Union Européenne contient onze références à des règles constitutionnelles qui impliquent directement les parlements nationaux à plus ou moins grande échelle dans l'approbation de la législation européenne".<sup>34</sup>

Dans le cas législation primaire il s'agit des modifications du traité selon l'article 48 du traité de Maastricht et il s'agit d'un accord sur l'adhésion de nouveaux Etats-membres selon l'article 49 de traité de Maastricht.

Dans le cas législation secondaire, nous pouvons voir plus influence que la législation primaire. D'abord les parlements nationaux participent aux Décisions prises par le Conseil Européen relatives à la définition progressive d'une politique européenne de défense commune selon l'article 17 du traité de Maastricht. Deuxièmement ils participent aux décisions prises par le Conseil Européen relatives à l'intégration de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) dans l'Union selon l'article 17 qui a été abrégée avec le traité de Nice. Selon l'article 34 du

---

<sup>34</sup> I. Hansen, "Rapport sur le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes", Folketinget Le Parlement Danois, 20027-9 Juin 2002 Madrid, pp.8

traité de Maastricht dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale les parlements nationaux ont aussi une influence sur la réglementation concernant le rapprochement des législations et les réglementations administratives

L'article 42 qui est relatif au transfert des actions relevant du troisième pilier au premier pilier et l'article 22 du traité de Maastricht qui est relatif au renforcement des droits portant citoyenneté de l'Union, les parlements nationaux participent à la législation européenne. Selon l'article 190 du traité de Communauté Européenne les parlements nationaux participent à la décision du Conseil sur la disposition concernant les ressources propres de la Communauté. <sup>35</sup>

Il convient d'expliquer l'évolution des rôles des parlements nationaux jusqu'aux travaux de la Convention dans le premier chapitre. Nous avons analysé l'évolution des parlements nationaux en deux sections. L'évolution de la COSAC a été expliquée dans la première section. Dans la deuxième section nous avons expliqué les protocoles et les déclarations sur le rôle des parlements nationaux.

Il y a aussi deux sections dans le deuxième chapitre ; l'un est relatif aux projets avancés lors des travaux de la Convention et l'autre est relatif au modèle adopté par le projet de Convention.

### **Chapitre 1- Evolution jusqu'aux travaux de la Convention**

La discussion sur une participation accrue des parlements nationaux et leur rôle ne sont pas nouveaux. Depuis le début des années quatre-vingt, dans tous les conférences de la COSAC le sujet du rôle des parlements nationaux ont été discutées. Bien que la question de l'implication des parlements nationaux soit absente entre les années soixantes et quatre-vingts, un changement s'est opéré à la fin des années quatre-vingts, après l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen qui a entraîné la création du marché unique. En 1989, il a été créé une conférence entre les parlements de douze Etats-membres de l'époque sur des questions européennes. Au niveau national, les parlements nationaux misent en place des "commissions aux affaires européennes" chargées de traiter ces questions européennes.

---

<sup>35</sup> *ibid*, pp.7

## **A . Evolution de la Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC)**

### **1) La participation des parlements nationaux à la Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires**

La Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires Communautaires (COSAC) a été créée le 16 novembre 1989 à Paris sur la proposition du Président de l'Assemblée Nationale, Laurent Fabius, lors de la conférence des présidents des parlements européens en Mai de la même année à Madrid. La COSAC se réunit deux fois par an dans la capitale du pays qui exerce la présidence de l'Union. Chaque parlement y est représenté par six représentants de sa commission spécialisée. Six membres du Parlement Européen participent également à ses travaux, ainsi que trois représentants, ayant statut d'observateurs, du parlement national de chaque Etat candidat à l'adhésion. La COSAC veut être un lieu d'échange d'information, de débats communs et de dialogue entre les parlementaires nationaux et le Conseil des Ministres. Le protocole d'Amsterdam lui a confié la possibilité d'examiner les propositions législatives dans le domaine JAI et d'adresser aux institutions de l'Union des contributions sur l'ensemble des activités législatives. Les réunions de la COSAC permettent aux parlementaires d'interroger la présidence en exercice de l'Union et d'adopter des contributions politiques sur les sujets européens. La COSAC, qui a vu son existence consacrée par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité d'Amsterdam, a également le pouvoir d'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, susceptible d'avoir une incidence directe sur les droits et libertés des individus. Les contributions de la COSAC sont transmises aux institutions européennes, c'est-à-dire au Conseil des Ministres, au Parlement Européen et à la Commission.

En mai 1989, les Présidents des Parlements des États-membres de la Communauté Européenne se sont accordés, lors de leur conférence à Madrid, de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le processus communautaire en réunissant les différentes commissions chargées des affaires européennes au sein des parlements. Ces commissions se sont réunies avec des représentants du Parlement Européen à

Paris et se sont accordent: d'intensifier les échanges d'informations et de se réunir deux fois par an dans le pays assurant la Présidence du Conseil pour débattre des questions d'intérêt commun.

En 1991, un règlement spécifique a été adopté pour l'évolution des réunions. Selon ce règlement ; les réunions doivent durer un jour et demi, chaque État-membre doit envoyer un maximum de six représentants et le Parlement Européen envoyant également six députés, le projet d'ordre du jour est établi conjointement par la Troïka préparatoire (c'est-à-dire le parlement organisant la réunion avec l'organisateur précédent et le futur organisateur) ainsi que le Parlement Européen.

Il a également été précisé que toute modification du règlement devait être décidée de façon consensuelle. La première modification est fait à Athènes en mai 1994 lorsqu'il a convenu que trois observateurs des parlements des pays ayant demandé leur adhésion à l'Union pouvaient également assister à la réunion, à condition que les négociations sur l'adhésion à l'Union Européenne aient été officiellement entamées. La deuxième modification de la COSAC de Rome a techniquement adapté le règlement à l'adhésion de trois nouveaux Etats-membres. Le Règlement en cours a été adopté à Helsinki en octobre 1999 et est entré en vigueur depuis le 1er janvier 2000. La forme des réunions a également subi quelques modifications: D'abord il est devenu une usage que le Parlement organisateur de la réunion réunisse au préalable des informations distribuées aux participants. Dans certains cas, cela s'est traduit par la distribution d'un questionnaire portant sur les points inscrits à l'ordre du jour. Le Premier Ministre et/ou le Ministre des Affaires Etrangères du pays exerçant la Présidence du Conseil au moment de la réunion interviennent désormais le plus souvent lors de la COSAC. D'autres ministres peuvent également participer à la réunion pour répondre à des questions liées à divers points de l'ordre du jour. Selon l'article 11 du règlement, tout communiqué officiel requiert un consensus parmi tous les participants; il est aussi devenu d'usage, pour le Parlement organisant la réunion, d'émettre des conclusions sous sa propre responsabilité. Avec un commun accord, la Conférence doit être principalement un forum d'échanges d'informations et non un organe conçu pour prendre des décisions. Dans le même temps, la réunion permet de prendre le sondage d'opinions exprimées sur des idées précises. C'est ainsi qu'à Paris en février 1995, un large consensus est apparu contre la proposition du pays hôte de créer une seconde Chambre au niveau de l'Union, composée de parlementaires

nationaux. Dans l'ordre du jour il y a deux types de points, les questions institutionnelles et les questions liés à des domaines politiques particuliers. A Paris, le débat sur le rôle des parlements nationaux dans le développement de l'Union a été suivi d'une discussion sur le problème de la fraude.

Les discussions institutionnelles donnent au Parlement Européen la possibilité de présenter des propositions pratiques destinées à améliorer l'examen parlementaire. A Athènes, par exemple, le Parlement Européen a proposé que chaque année, le programme législatif de l'Union soit transmis aux Parlements des États-membres dès son adoption. Il a également conseillé que l'état d'avancement du programme législatif fasse l'objet d'un débat au sein de la COSAC chaque automne. Le sentiment généralement partagé par l'ensemble de ses membres, que la COSAC devrait améliorer de manière pragmatique son fonctionnement, a amené la XVème COSAC réunie à Dublin les 15 et 16 octobre 1996 à adopter des conclusions qui d'un côté visent à renforcer le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif de l'Union, et de l'autre côté proposent une série d'améliorations pragmatiques dans le fonctionnement de la COSAC même. Le Conseil Européen d'Amsterdam a pour la première fois reconnu la COSAC dans le Traité en adoptant le protocole sur le rôle des parlements nationaux. Les conséquences de ce protocole, pour le fonctionnement pratique de la COSAC, ont été pour la première fois examinées lors de la COSAC de Luxembourg les 13 et 14 novembre 1997. Depuis 1989, elle réunit sous la présidence du parlement du pays ayant la présidence de l'Union Européenne tous les six mois les organes des parlements nationaux pour suivre les affaires communautaires. Chaque pays y envoie six membres. Le Parlement Européen envoie également six membres. La COSAC connaît en plus une procédure pour associer les représentants de pays candidats à ses délibérations. Avec la COSAC, les parlements nationaux se sont dotés de la possibilité d'un dialogue interparlementaire de consultation et de coordination entre les organes traitant les questions communautaires. « Cette concertation interparlementaire a besoin d'un cadre où les représentants des parlements nationaux puissent échanger leurs expériences, prendre en compte les diverses préoccupations en présence, s'efforcer de parvenir à une approche commune »<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Jacques Genton, Claude Estier, Yves Guéna, rapporteurs au Sénat français, « Comment organiser l'action collective des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne », rapport 24, (1996/1997), page 5.

La COSAC est une manière d'offrir un tel cadre. La présidence de l'Union Européenne informe les représentants des 15 pays membres d'une façon régulière. Mais la COSAC n'est pas un organe de prise de décision. Son règlement prévoit que le parlement du pays assurant la présidence de l'Union Européenne rédige un procès-verbal et des « conclusions » du débat. Ce sont les seuls documents sortant de la COSAC. Il n'y a donc ni résolution, ni recommandation. Pourtant, les « conclusions » peuvent avoir la forme d'un communiqué, qui peut être adressé aux parlements des Etats-membres et au Parlement Européen, aux gouvernements des Etats-membres ou à la Commission Européenne. Il faut noter que le communiqué ne peut pas être adressé au Conseil. Les chiffres 4 au 7 du protocole n° 9 du 2 octobre 1997 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne annexé au Traité d'Amsterdam ont précisé les domaines que peut traiter la COSAC. Le protocole prévoit que la COSAC « peut examiner toute proposition d'acte législatif relative à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus ». Elle peut en outre adresser au Parlement Européen, au Conseil ou à la Commission Européenne « toute contribution ... sur les activités législatives de l'Union, notamment s'agissant de l'application du principe de subsidiarité et des questions relatives aux droits fondamentaux »<sup>37</sup>. Cette énumération n'inclut pas le domaine de la politique de sécurité et de la défense. Elle est très restrictive et limite les sujets traités par la conférence aux premier et troisième piliers européens, donc uniquement les affaires communautaires stricto sensu. Mais dans la réalité, la COSAC n'a pas encore trouvé moyen de profiter pleinement de ces dispositions du protocole. Soit il était trop difficile entre les représentants de se mettre d'accord sur une contribution, soit le contenu d'une telle contribution était le plus petit dénominateur commun et alors de peu d'intérêt. De plus, le protocole stipule, que « les contributions de la COSAC ne peuvent en aucun cas lier ni les parlements nationaux », ni d'ailleurs le Parlement européen. On a droit de se poser la question à quoi sert un dispositif aussi vague ? De toute façon, il faut bien noter que la COSAC n'a pas la compétence de traiter des questions de sécurité et de la défense, ni d'autres questions émanant de la coopération intergouvernementale. Une autre critique de la conception de la COSAC concerne la petite taille des

---

<sup>37</sup> Assemblée nationale, « projet de loi autorisant la ratification du Traité d'Amsterdam », document n° 1365 du 10 février 1999, page 21.

délégations nationales. Comment peut-on représenter un parlement avec ses tendances politiques quand on a – dans l'exemple du Bundestag - quatre places à sa disposition ?<sup>38</sup> De plus, il manque un secrétariat avec une certaine permanence et du personnel sur lequel les membres peuvent s'appuyer. Est-ce que le rythme de six mois est suffisant pour traiter une matière aussi vaste que les affaires de l'Union européenne ?<sup>39</sup>

## **2) Vers un renforcement du rôle des parlements nationaux ; le traité de Maastricht**

Particulièrement, la ratification du traité de Maastricht en 1992 qui remet à l'ordre du jour la question de la légitimité démocratique de l'Union Européenne, car il constituait la révision des traités la plus profonde qui n'ait jamais eu lieu. Il y avait une transformation de communauté européenne à l'union européenne."De nouveaux thèmes fondamentaux telles que l'Union économique et monétaire, la politique étrangère et de sécurité commune, la justice et les affaires intérieures et de nombreuses questions nouvelles telles que la formation, la santé, la politique industrielle, la culture, le réseau trans-europée ont fait alors partie de la coopération européenne. Les compétences du Parlement Européen ont à nouveau élargies avec l'introduction de la procédure de codécision, mais quelques pays ont demandé, cette fois, le renforcement du rôle des parlements nationaux. Le demande de conserver les parlements nationaux en tant qu'institution législative importante est garanti en particulier par l'introduction du principe de subsidiarité dans le nouveau traité européen et on a décidé que les Etats-membres et les parlements nationaux restent les législateurs principaux dans certains domaines parmi les nouveaux domaines de coopération qui sont introduits avec le traité de Maastricht: la formation, la culture, la santé et la politique industrielle. Les chefs d'Etats et de gouvernements, réunis en conférence, ont fini par se mettre d'accord sur deux déclarations concernant les parlements nationaux. La première déclaration numéro 13 "relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne" avait, pour objet "d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union Européenne." Cela devait se faire

<sup>38</sup> Dr. Eberhard Schoof, « Der aktuelle Begriff », site-web du Bundestag allemand.

<sup>39</sup> M. HILGER, Le futur du contrôle parlementaire de la politique européenne (commune) de sécurité et de défense, Mémoire dans le cadre du programme « Master en Administration publique » de l'Ecole Nationale d'Administration sous la tutelle de M. Jean KLEIN, Professeur à l'Université Paris I (Sorbonne), 2000, pp. 26-27

en intensifiant l'échange d'informations et les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement Européen. Les gouvernements des Etats- membres ont été alors priés de veiller à transmettre les nouvelles propositions législatives européennes de la Commission Européenne aux parlements nationaux.<sup>40</sup> La deuxième déclaration numéro 14 engageait les représentants des parlements nationaux et du Parlement Européen à s'assembler au besoin en tant que Conférence des parlements pour discuter de grandes orientations de l'Union Européenne. L'idée de départ venait d'une Conférence des parlements qui s'était tenue avant les négociations de Maastricht à Rome en novembre 1990, et où le Parlement Européen et les parlements nationaux avaient débattu de "l'avenir de la Communauté Européenne".

Sur la scène européenne, la COSAC est le forum de coopération le plus important pour les parlements nationaux. En novembre 1989, les représentants des commissions aux affaires européennes se réunirent pour la première fois avec des représentants du Parlement Européen à Paris. Le Parlement Européen envoie en règle générale deux vices-présidents qui sont responsables des relations avec les parlements nationaux, ainsi que le président de la Commission des Affaires Constitutionnelles. Les trois autres représentants sont désignés spécialement selon l'ordre du jour de la COSAC. Ces dernières années, les représentants des pays candidats ont également participé aux réunions.

Avant on a expliqué, la COSAC se réunit deux fois par an dans le pays qui a la présidence de l'Union Européenne. La réunion se déroule généralement juste avant le sommet ordinaire qui a lieu entre les chefs d'Etats et de quinze gouvernements au Conseil Européen. (Aujourd'hui vingt cinq)

"En 1999, cette Conférence a été renforcée, donc, en 1989 la COSAC avait considérée comme une simple organisation dont la fonction était d'assurer les échanges des informations, de renforcer les rôles des parlements nationaux avec le traité d'Amsterdam et de formaliser la coopération comme une partie de la coopération européenne en inscrivant la COSAC dans un protocole à caractère obligatoire (le protocole 9) dans les traités des communautés européennes. Dans le sommet Helsinki, la COSAC a obtenu son règlement officiel. Dans les sujets de la

---

<sup>40</sup> I. Hansen, Rapport sur le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes, Folketinget Le Parlement Danois, 20027-9 Juin 2002 Madrid, pp.5

subsidiarité, des droits fondamentaux et d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en tant qu'elle a reçu la capacité d'adopter des contributions".<sup>41</sup>

Les parlements, soucieux de leur perte d'influence, ont vu dans un rapprochement avec le Parlement Européen, un moyen de retrouver une partie de l'influence perdue, afin d'assurer ensemble le contrôle démocratique de la construction européenne. Le Parlement Européen a vu un moyen de renforcer sa propre légitimité, comme le répète à nouveau le rapport Napolitain de janvier 2001 :

« L'union Européenne est fondée sur une double légitimité: elle est à la fois une Union d'États et de peuples. En tant qu'ils sont directement élus par les citoyens, le Parlement Européen et les parlements nationaux représentent sur un pied d'égalité les peuples de l'Union Européenne. Les systèmes de démocratie parlementaire en place dans chacun des États-membres de l'Union ont des racines historiques profondes et reposent sur un ensemble complexe de relations politiques et sociales; la solidité du cadre démocratique national et sa proximité par rapport aux citoyens constitue un patrimoine irremplaçable. On ne saurait en aucun cas dans l'entreprise de « Parlementarisation » de l'Union : celle-ci doit suivre une voie originale, en s'étayant sur deux piliers, le Parlement Européen et les parlements nationaux »<sup>42</sup>

Jusqu'en 1979, le PE et les Parlements nationaux avaient des liens organiques puisque les parlementaires européens étaient désignés parmi les parlementaires nationaux. L'élection du PE au suffrage direct a rompu ces liens. Pendant une dizaine d'années, il n'y a eu pratiquement aucune relations.

Le traité de Maastricht y a timidement contribué en consacrant au sujet deux "déclarations" (n°13 et 14) qui prévoient en particulier le respect du rôle des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union Européenne. Ils doivent être informés par leurs gouvernements respectifs des propositions législatives communautaires "en temps utile" et des conférences communes si nécessaire. La coopération Parlement Européen/ Parlements Nationaux peut être développée par l'intensification des contacts, l'échange d'informations, l'organisation de rencontres régulières. Ces dispositions ne font que répercuter des pratiques déjà plus ou moins existantes.

<sup>41</sup> I. Hansen, "Rapport sur le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes", Folketinget Le Parlement Danois, 2002 Bruxelles, pp.15

<sup>42</sup> Parlement européen, « Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne », par Giorgio Napolitano, Doc. No.A5-0023/2002, du 23 janvier 2002. Il est intéressant de voir ce rapport que Neyts-Uyttebroeck de 1997

### 3) La COSAC est un club de décompression

"La COSAC ou – Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires – a été réuni premier fois pour augmenter les relations entre les deux parlements nationaux et européennes. A coté de cela, cette unification avait une autre mission qui va réduire le problème de déficit démocratique. Et aussi, cette conférence va renforcer les rôles des parlements nationaux qui avaient perdu son importance à la fin des années soixante-dix. "43

Aux yeux du Parlement Européen, un des principaux obstacles qui empêchent la COSAC d'étendre son champ d'action, vient du fait qu'elle ne peut prendre de décisions qu'à l'unanimité:44 " A moins que des changements ne soient apportés au mode de décision de la COSAC, il n'est pas réaliste de penser que les objectifs du protocole (annexé au traité d'Amsterdam) pourront être atteints "45.

Sociabilité, idées généreuses, mais aussi « *beaucoup d'enthousiasme* » selon les propos de la Délégation française, résumant les performances de la COSAC. Satisfaire les députés en promenade : si l'initiative part de bons sentiments, la COSAC, seule création visible de ces dernières années pour répondre au blues des parlements nationaux, a tout l'air d'un simple club de décompression.

Les années écoulées depuis Maastricht, il y avait une revendication des parlements nationaux pour renforcer leurs rôles, se sont, donc, soldées par une revalorisation de leur rôle dans le processus décisionnel de l'Union. Si le pouvoir décisionnel reste principalement dans les mains des gouvernements, leur marge de manoeuvre aux négociations de Bruxelles s'est davantage réduite sous l'action des parlements, surtout au travers de leurs commissions spécialisées. Certains organes législatifs – danois, finlandais, italien, britannique – ont même établi leurs propres antennes dans le bâtiment du Parlement Européen à Bruxelles. La volonté affichée est claire: les parlements ne veulent plus être à la traîne de leurs gouvernement en ce qui concerne la politique européenne. Ils revendiquent, désormais, un rôle partenaire en matière décisionnelle.

Mais le problème du déficit de contrôle parlementaire est loin d'être réglé. Par exemple le cas danois, seul parlement à exercer une contrainte effective, reste une

<sup>43</sup> Lieven S., "Les parlements nationaux dans l'Union européenne : A la recherche d'un pouvoir perdu", DESS Euro Journalisme Centre Universitaire d'Enseignement du Journalisme Université Robert Schuman – Strasbourg, 2001, pp.27

<sup>44</sup> *ibid.*, Doc. No.A5-0023/2002, du 23 janvier 2002

<sup>45</sup> Le Protocole du traité d'Amsterdam

exception dans le paysage européen. C'est pourquoi de nombreux observateurs estiment que le développement ultérieur de l'Union ne pourra se faire sans un rôle plus actif des parlements nationaux, dépositaires historiques d'une légitimité irremplaçable. Il s'agit d'une implication plus grande dans les décisions fondamentales concernant l'avenir des peuples européens. La Convention sur l'avenir de l'Union constitue de ce point de vue un tournant historique. Les parlements sauront-ils saisir l'opportunité d'exercer à cette occasion un véritable en tant qu'un co-pouvoir constituant ?

## **B. Protocoles et déclarations**

### **Le renforcement des rôles des parlements nationaux**

Les négociations conduites avant le Traité de Maastricht ont eu lieu dans une période de scepticisme et de désillusion publics vers le processus de l'intégration européenne. L'atmosphère générale entourant la CIG a certainement eu un effet sur les négociations et a mené à quelques parlements prenant une position principale dans la sphère de prise de décision de l'Union européen.

Un couple d'eux a fait à des réformes constitutionnelles sur leur rôle dans des affaires européennes avant de ratifier le Traité de Maastricht. Ils ont demandé des puissances augmentées vis-à-vis de leurs gouvernements dans le contrôle de la législation européenne principalement pour les améliorations de recevoir les informations. Les parlements français, allemands et portugais, par exemple, ont garantis ces puissances augmentées par les amendements constitutionnels.

## **1) La Traité de Maastricht : le progrès des capacités de contrôle des parlements nationaux sur leurs gouvernements dans la prise de décision de l'Union Européen <sup>46</sup>**

Le Traité de Maastricht, qui est entré en vigueur le 1 novembre 1993, éprouve l'importance significative en ce qui concerne le rôle des parlements nationaux. Avec ce traité les positions du parlement national ont été commencées à discuter encore une fois. Il a inclus deux déclarations sur les rôles des parlements nationaux: Les Déclarations 13 et 14.

Cependant, puisque les déclarations n'ont aucune force légalement, elles peuvent seulement être regardées comme reconnaissance des sujets actuels.

Certains ont perçu ces deux déclarations comme un étape dans la bonne direction.

La première déclaration sur l'amélioration de l'efficacité des parlements nationaux en contrôlant leur gouvernement dans la prise de décision dans les sujets relatif à l'Union européenne. La seconde met une emphase sur le rôle collectif des parlements entre les parlements nationaux et Parlement européen.

### **a- Le renforcement du rôle des parlements nationaux : La Déclaration 13**

La conférence considère qu'il est important d'encourager la participation des parlements nationaux dans les activités de l'union européenne.

En effet, les échanges d'information entre les parlements nationaux et le Parlement européen devraient être intensifié. Dans ce contexte, les gouvernements des Etats membres s'assureront que les parlements nationaux reçoivent des propositions de la Commission pour la législation en temps utile pour information ou pour un examen possible. De même, la conférence considère qu'il est important de renforcer les rapports entre les deux parlements, en particulier par l'attribution des facilités appropriés et des réunions régulières entre les parlementaires.

La déclaration 13 a forcé le désir pour que les parlements nationaux soient impliqués dans les activités d'Union européenne.

Il est indiqué que l'importance de l'accès à l'information des parlements nationaux, et leur besoin de recevoir des documents dans le bon temps. Le

---

<sup>46</sup> Publication de EPCRD "*The Influence of National Parliaments on European Policies*", European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002 Bruxelles, pp.

paragraphe final encourage le développement des relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Bien qu'il ne soit pas légalement obligatoire, la déclaration 13 a représenté une percée politique sur les droits des parlements nationaux pour surveiller les réunions menant à la législation de l'Union européenne.

#### **b- La conférence intergouvernementale : La Déclaration 14**

La déclaration 14 a proposé un développement possible de l'Assise, une réunion qui réunit le PE et les parlements nationaux comme une conférence des Parlements.

Il indique que ces Assises doivent se réunir selon les besoins et être consultés sur les caractéristiques principales de l'Union européenne.

La première réunion d'Assises, a été tenue en 1990 (avant la CIG de Maastricht). Mais on ne peut pas dire qu'il était un grand succès.

Il y avait beaucoup de suggestions concernant l'institutionnalisation du rôle des parlements nationaux dans l'Union pendant la CIG d'Amsterdam. Cependant, la plupart des Etats membres ont rejeté les propositions d'un création une nouvelle institutions pour les parlements nationaux et concentre plus sur le sujet du renforcement des puissances de contrôler des parlements nationaux au-dessus de leurs gouvernements respectifs.

Dans ce contexte, deux éléments prometteurs ont été accentués dans le livre blanc sur les approche du gouvernement à la CIG : en intégrant la déclaration 13 de Maastricht's dans les Traités lui donner une base légale et inclure une période minimum pour les documents législatifs à examiner par les Parlements nationaux.

#### **2) Le Traité d'Amsterdam : le statut définitif du protocole sur les rôles des parlement nationaux (PPN)**

"En incorporant les deux aspects principaux soulignés par le livre blanc, le Traité d'Amsterdam, qui est entré en vigueur 1 mai 1999, s'est avéré être une amélioration considérable en comparaison avec les déclarations de Maastricht.

Un protocole a été annexé au Traité, fournissant le premier texte légalement obligatoire sur le rôle des parlements nationaux.

Le protocole, généralement désigné sous le nom du PNP, suit la structure de la déclaration de Maastricht dans le sens qu'il comporte deux parts.

La première nommée, « l'information pour les Parlements nationaux des Etats membres » est relatif l'accès à l'information des parlements nationaux.

Le deuxième se concentre sur la conférence des commission des affaires européennes, également connue sous le nom de la COSAC.

Elle rassemble des délégations les diverses commissions des affaires européennes des parlements nationaux (six membres par pays), et six membres du Parlement européen (normalement comprenant le Président de la Commission et des vice-présidents responsables des relations avec les parlements nationaux).

Depuis 1994, elle invite également trois observateurs des parlements de pays de demandeur. Bien que les réunions soient inofficieuses en nature les réunions de la COSAC peuvent être très utile pour les discussions ouvertes de représentants des pays. Aussi ils sont considérés une plateforme importante pour l'échange de l'expérience et des bonnes pratiques entre les parlements nationaux qui sont efficaces en contrôlant leurs gouvernements sur des affaires européennes. L'institutionnalisation de la COSAC a été une question souvent apportée à la table de discussion. Quelques Etats membres, en particulier les méridionaux, voudraient voir son rôle renforcé et ses décisions formalisées.

Comme il a été suggéré et formulé pendant les CIG d'Amsterdam, aujourd'hui le group de travail au sein de la Convention va suggérer quelques propositions pour le renforcement de la COSAC."<sup>47</sup>

### **3) La déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union**

Dans la déclaration numéro 23 du traité de Nice de décembre 2001 il y avait quatre questions ont été demandées par les chefs d'Etats et de gouvernement. L'un des ces questions était "le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne ". Le protocole sur le rôle des parlements nationaux a été annexé au Traité de Nice. "La Déclaration de Nice a invité les Etats membres de l'Union européenne à examiner « le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne."<sup>48</sup>

Le projet de protocole sur le rôle des parlements nationaux adopté par la Convention prévoit que « tous les documents de consultation de la Commission (Livres verts, Livres blancs et communications) sont transmis directement par la

<sup>47</sup> *ibid.*, 16

<sup>48</sup> M. Eyskens, rapporteur, "Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et plus particulièrement dans la PESD".présentée au nom de la Commission, 4 Juin 2002 Paris, pp : 11

Commission aux parlements nationaux des Etats membres lors de leur publication » et ajoute que « toutes les propositions législatives adressées au Parlement européen et au Conseil des ministres sont envoyées simultanément aux parlements nationaux des Etats membres ». <sup>49</sup>Il est également prévu que les parlements nationaux soient destinataires du programme législatif annuel de la Commission ainsi que de tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique. Ce projet de texte clarifie aussi les relations entre les parlements nationaux et le Conseil de l'Union composé des représentants des gouvernements des Etats membres. Un délai minimum de dix jours doit s'écouler entre l'inscription d'une proposition à l'ordre du jour du Conseil des ministres et l'adoption d'une position.

Enfin il y a deux questions particulières ment 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 de sécurité et de juridique, 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.

En sachant ces problèmes, les Etats membres ont 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 ». <sup>50</sup>

Après cela il a été annexée un protocole au traité d'Amsterdam, qui est relatif au rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Un délai de six semaines passe entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure

---

<sup>49</sup>Publication de EPCRD, la France, "the Influence of National Parliaments on European Policies, European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD)", 2002 Brussels, pp.49

<sup>50</sup> *ibid.*, 21

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». 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 ».

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".<sup>51</sup>

Contrairement toutes les discussions sur les rôles sur les capacités et sur les fonctions des parlements nationaux, on croit qu'il n'est pas très facile de la création de deuxième chambre ou une renforcement au sein d'une nouvelle institution. "Dans le même ordre d'idées, la déclaration numéro 14 annexée au traité de Maastricht et concernant la « conférence des Parlements » si elle demeure applicable n'a d'aucune amélioration et sa concrétisation dans l'avenir reste toujours aussi aléatoire. Inversement, on peut considérer que la déclaration numéro 13 de Maastricht relative déjà au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne devient caduque ou à tout le moins sans objet, puisque le protocole annexé au Traité d'Amsterdam portant sur le même sujet va sensiblement plus loin."<sup>52</sup>

Donc le protocole cadre bien les choses et rappelle cette vérité d'évidence que la fonction principale des parlements nationaux en matière européenne reste le contrôle de l'action gouvernementale. Par contre, il importe « d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne

<sup>51</sup> Note de Transmission du praesidium à la Convention, "Les rôles des parlements nationaux dans l'architecture européenne", CONV 67/1/02REV 5, Brussels, 2002, pp.2-4

<sup>52</sup> Citer par Claude Blumann, déclaration numéro 13 et 14

et de et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les questions qui peuvent présenter un intérêt particulier. »

En vérité, le texte paraît plus fort dans sa motivation que dans son dispositif, puisque s'agissant, en effet, de son premier volet consacré aux « informations destinées aux parlements nationaux des Etats membres », il se limite à reprendre des pratiques ou dispositions constitutionnelles bien établies dans la plupart des Etats membres. Ainsi en va-t-il de l'obligation de communication des documents de sensibilisation de la Commission ou de transmission des propositions de nature législative. Il en va de même de la nécessité d'aménager sur le plan chronologique la procédure législative communautaire de façon que les parlements nationaux disposent de suffisamment de temps pour examiner ces projets et éventuellement faire connaître leur sentiment à leurs gouvernements. L'implication de ces « normes » dans un protocole spécial ouvre cependant la voie au contrôle judiciaire, notamment par le biais du recours en manquement étatique, ce qui ne maquerait d'une certaine saveur.

Le deuxième volet du protocole, consacré à la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, paraît plus original. Cet organe informel institué à Paris en novembre 1989 se réunit en principe deux fois par an et se compose de représentants des organes spécialisés des Parlements nationaux dans les questions européennes. Le protocole lui donne une base conventionnelle et en fait donc dans une certaine mesure un organe communautaire. Mais cette officialisation s'opère sans gain très perceptible quant à la détermination de ses missions. Celles-ci sont présentées d'une manière assez floue, de sorte que si la COSAC peut traiter pratiquement de n'importe quelle question relative aux Communautés ou à l'Union, elle le fait d'une manière informelle sans que ses travaux n'aient un impact officiel auprès des institutions communautaire ou même des parlements nationaux.

Ainsi, parallèlement les organes consultatifs officiels comme le Comité économique et social ou le Comité des régions, elle peut être « quasi-consultée » mais « sur la base de projets d'actes que des représentants de gouvernements des Etats membres peuvent décider d'un commun accord de lui soumettre ». Elle-même peut examiner des proposition d'acte législative, en particulier dans le champs de cet espace de liberté, de sécurité et de justice que souhaite constituer l'Union européenne, et les institutions communautaires sont tenues informées des

contributions de la COSAC sur ces points. Enfin, elle dispose d'une sorte de droit d'initiative- « elle peut adresser toute contribution qu'elle juge appropriée » à l'intention des institutions communautaires, plus particulièrement dans ces mêmes domaines ainsi qu'en matière de subsidiarité et de droit fondamentaux des personnes. Le paysage institutionnel communautaire devrait donc s'enrichir d'un nouveau partenaire disposant d'une compétence consultative. La concurrence risque d'être vive sur ce créneau sur lequel le Comité des régions entend également jouer un rôle de premier plan.<sup>53</sup>

## **Chapitre 2- Les projets avancés lors des travaux de la Convention et le modèle adopté par le projet de Convention**

Avec la déclaration sur l'avenir de l'Europe annexée au Traité de Nice, les citoyens sont informés sur l'avenir de l'Union mais cela entraîne la question de déficit démocratique encore une fois. Tout le monde croit que les parlements nationaux pourraient combler ce déficit. Par le biais de la Conférence des organes spécialisés sur les affaires européennes, les activités des parlements nationaux dans le domaine communautaire gagnent un pouvoir de légitimité certaine grâce aux développements récents. La création de deuxième chambre est l'une des options pour augmenter cette légitimité. Mais aussi on discute une autre solution qui n'estime pas une nouvelle institution permanente dans le cadre européenne.

“Au cours de la dernière décennie, le Parlement européen et les parlements nationaux se sont affirmés avec succès au sein de l'Union européenne. Au niveau européen, le Parlement européen a reçu de larges pouvoirs de codécision et de contrôle. Dans chaque État membre, un contrôle parlementaire de l'action européenne du Gouvernement a été mis en place. Pourtant, dans les pays européennes, le sentiment d'un « *déficit démocratique* » n'a pas disparu et il s'est peut-être même accru. C'est pour cela que les quinze chefs d'État et de gouvernement, à Nice, ont mis le rôle des parlements nationaux à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale de 2004”<sup>54</sup>.

Dans ce chapitre nous allons analyser les projets avancés et le modèle adopté par la Convention. D'abord il faut expliquer le problème de déficit démocratique en

<sup>53</sup> C.Blumann, "Aspects institutions", RTDE, Vol.4 - 1997, pp.740-742

<sup>54</sup> Contribution de M. Hubert HAENEL "à l'occasion de la rencontre du Parlement européen avec les parlements nationaux, un nouveau rôle pour les parlements nationaux dans l'union européenne", Bruxelles, 8 juillet 2002, pp : 1-2

Europe. Nous allons expliquer quelques théories qui peuvent réduire ce problème dans le processus de la prise de décision. D'après cela, dans la première section, on va voir les différents projets de M. Fischer, M. Jospin et M. Barnier. Dans la deuxième section on va montrer le modèle adopté par la Convention. En conclusion nous allons essayer d'expliquer le rôle et de l'implication de parlements nationaux dans le processus de la prise de décision. Aussi, nous allons critiquer le problème de déficit démocratique au sein de l'Europe.

## **A. Les projets avancés lors des travaux de la convention**

### **1) Les parlements nationaux et le déficit démocratique**

Au tournant de la décennie 1990, dans le contexte de la négociation du traité de Maastricht, était apparu le thème, voué à un bel avenir, du « déficit démocratique » européen. “L’expression visait à dénoncer la manière technocratique et quasi-confidentielle dont avait progressé la construction communautaire depuis ses origines, et le fossé existant entre les élites porteuses du projet européen et les citoyens, dont il affectait de plus en plus largement la vie quotidienne et l’avenir politique.”<sup>55</sup> Comme expliqué dans la première partie, 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. 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.

Aujourd'hui il y a un problème sérieux dans l'Union européenne qui influence strictement les relations entre les institutions européennes et le citoyen européen. Donc l'Union Européenne souffre du déficit démocratique. Les problèmes de déficit démocratique se situent dans trois thèmes communs :

La responsabilité, la transparence et l'influence dans la prise de décision. Dans ce contexte, on se face un autre problème de la position de Conseil des Ministres. Malgré les développements récents de pouvoir des parlements nationaux, le Conseil encore reste comme une institution législative de l'Union européenne. A cet égard, il a déjà été proposé d'examiner la possibilité d'intégrer des

<sup>55</sup> Cohen Tanugi. L., “Le nouveau visage du déficit démocratique”, Les articles de Notre Europe, 26 juillet 2004

représentants des parlements nationaux dans les délégations des Etats membres lorsque le Conseil agit en tant que législateur<sup>56</sup>. En outre, les membres de Conseil ne sont pas responsables directement aux citoyens mais ils sont responsables directement aux leurs gouvernements nationaux. Donc on peut ici poser la question du sujet que l'on explique dans la première partie du mémoire. Comment t-on augmenter la participation indirecte des parlements nationaux dans le processus communautaire. "Si cette participation pourra être effective, cette accessibilité et le transparent amélioreraient considérablement sa responsabilité démocratique de Conseil des Ministres. " <sup>57</sup>

Le rôle des parlements nationaux est l'une des axes de réflexion indiquée dans la Déclaration numéro 23 du traité de Nice. Ensuite, le mandat de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, formulé par le Conseil européen de Laeken, inclut des questions sur l'éventuel renforcement du rôle des parlements nationaux.<sup>58</sup>

- Doivent-ils former une deuxième chambre à côté de Parlement européen ?
- Quels sont les rôles des parlements nationaux dans le cadre européen ?
- Doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres ?

Après l'élargissement dernière de l'Union à vingt-cinq ou vingt-sept membres, cette série de questions actualise un débat lancé au moment de la CIG (Conférence intergouvernementale) de Maastricht sur la façon d'associer les parlements nationaux à un processus permanent de résolution des problèmes au delà de l'Etat nation. En réalité, ce qui revient au premier plan est la question plus générale du degré de démocratie représentative dans le processus d'intégration. Le "déficit démocratique" de l'Union est-il en train de se réduire ou risque-t-il de s'aggraver ?

On constate à ce propos un malaise croissant au sein des Parlements nationaux. Malaise devant l'insuffisance des progrès accomplis jusqu'ici pour contrôler démocratiquement le processus d'intégration et ses développements récents. " Une insatisfaction et une préoccupation analogues sont aussi exprimées par le

<sup>56</sup> Voir M. Barnier, *L'urgence européenne, Note personnelle de Michel Barnier*, 17 octobre 2001.

<sup>57</sup> Publication de EPCRD, "The Influence of National Parliaments on European Policies", European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), pp. 13

<sup>58</sup> A. Maurer, "Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne : options, contraintes et obstacles", Université of Osnabrück, mars 2002, pp.2-3

Parlement européen. <sup>59</sup> Dans ce contexte, le thème du déficit démocratique devint durablement l'un des chevaux de bataille des courants nationalistes contre les institutions-symboles de l'intégration communautaire (Commission et Cour de justice), et à travers elles contre le projet européen lui-même. L'entrée en vigueur du traité de Maastricht, "les Etats ont repris le contrôle des affaires européennes au détriment des institutions moteur de la période précédente, sous les feux des médias et en se référant sans cesse au « citoyen européen », sans que s'atténue pour autant la querelle du déficit démocratique."<sup>60</sup> Donc on a vu le problème de représentation en ce qui concerne de la qualité d'institutions légitimes. "Le transfert des prérogatives tout d'abord, du niveau national au niveau européen, a été plus important et plus rapide que le renforcement des prérogatives du Parlement européen, ou que le pouvoir de contrôle et de supervision de la législation européenne par les parlements nationaux."<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Napolitano, G. "Rapport sur les relations entre les Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne ", PE, Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur : janv. 2002

<sup>60</sup> Cohen Tanugi. L., "Le nouveau visage du déficit démocratique", Les articles de Notre Europe, 26 juillet 2004

<sup>61</sup> Charles Ferdinand Nothomb, "*The role of national parliaments and the European Parliament in building the European Union*", in : The Brussels Review, N° 4th Quarter 1994, p. 12 – citer par A. Maurer Les rôles des Parlements Nat. dans l'union européenne, pp : 2

### **a- La théorie de légitimation “d’entrée-sortie”<sup>62</sup>**

Cette théorie est basée sur les deux principes différents à la légitimation démocratique. Les entrées sont effectives dans la prise de décision parce qu'ils régissent par les citoyens. Les référendums seraient un bon exemple de la légitimité d'entrée. En outre, la légitimation de sortie est basée sur les décisions des collèges électoraux qui favorisent les intérêts communs. Il faut préciser que la légitimation d'entrée peut impliquer la participation de citoyen plus que la légitimation de sortie. A côté de cela dans ce type de légitimation, les décisionnaires peuvent être très près de leurs champs d'élection. La relation entre les leaders et le citoyen a un rôle central. Les médias est très dispositifs principaux, particulièrement dans les grandes sociétés, pour la création de ce type de relation entre les membres de jeux. Donc pour l'Union Européenne ce n'est pas facile à créer une system très démocratique en raison de sa nature hétérogène. De plus, l'identité collective qui est basée sur une idée ethnoculturelle empêche la possibilité de la légitimité d'entrée. L'Union Européenne est basée sur un gouvernement à multi niveaux par opposition à un système d'état. Finalement pour obtenir un système plus démocratique dans l'Union européenne, il faut trouver une solution simple qui collecter deux types de la légitimation d'entrée et de sortie.

### **b- L'augmentation de la légitimité des parlements nationaux<sup>63</sup>**

Le rôle des parlements nationaux est très important et très effectifs pour réduire le déficit démocratique dans l'Union européenne. Les parlements nationaux apporter les information des sujets européenne de citoyens et pouvaient constituer un canal avec lequel le citoyen peut facilement incorporer ses avis. Donc “la grande participation des parlements nationaux dans l'UE est essentielle à réduire le déficit démocratique et à informer aux citoyens sur les sujets européens. Aussi avec cette participation le citoyen va croire qu'ils sont correctement représentés au niveau européen.”<sup>64</sup> En démocratie représentative, les citoyens expriment leurs avis en

<sup>62</sup> Publication de EPCRD “*The Influence of National Parliaments on European Policies*”, European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002 Brussels pp. 14, voir également “An overview of Scharpf's (1998, *Governing Europe: effective and democratic?*)”, citer par EPCRD

<sup>63</sup> Publication de EPCRD “*The Influence of National Parliaments on European Policies*”, European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002 Brussel pp. 16

<sup>64</sup> Napolitano, G. “Rapport sur les relations entre les Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne”, PE, Commission des affaires constitutionnelles, rapporteur : janv. 2002

élisant les représentants qui prennent des décisions en leur nom. La démocratie participative comporte une autre dimension. Les citoyens demandent d'être informés et consultés au sujet des décisions qui affectent leurs vies. Les référendums sont les moyens généralement utilisés pour faire ce type de démocratie délibérative. Les parlements nationaux peuvent être un bon forum pour mettre en application cette démocratie délibérative. Ils peuvent créer une relation entre les citoyens et les institutions européennes. Grâce à relation les citoyens peuvent plus facile obtenir les informations sur les sujets européenne. En outre, une collaboration plus étroite entre le Parlement européen et les parlements nationaux sont encouragés parce que la qualité des relations entre le PE et les parlements nationaux est d'importance fondamentale pour la nature démocratique globale de l'Union. S'ils allaient bien à des rivaux, la démocratie souffrirait certainement. Si d'autre part ils identifient qu'ils ont une mission commune, la démocratie gagnera. Les CAE sont clairement les acteurs principaux en réduisant le déficit démocratique. Ces commissions peuvent faciliter de transformer les information entres les acteurs politiques. En autre, ils peuvent faciliter la coopération et ils jouent un rôle très important et transparent pour l'augmentation de la démocratie. En contrôlant les positions de leur gouvernements au Conseil et les avis général sur des sujets d'Union européenne. Ils forment non seulement un lien entre les différents parlements nationaux et gouvernements, mais agissent également en tant qu'un lien essentiel avec le Parlement européen.

### **c- Le renforcement du rôle des parlements nationaux dans l'Union du futur**

Il faut renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne future mais de quelle manière peut-on faire ce renforcement des parlements? C'est la question fondamentale de la convention actuelle, et de la conférence intergouvernementale. "Les hommes politiques français, anglais et allemand qui se sont fait les Porte paroles de la création d'une représentation collective des parlements nationaux sur le plan européen, soit sous la forme d'une deuxième chambre du Parlement européen, soit comme un organe indépendant. Plusieurs propositions ont été faites pour déterminer les compétences de ce nouvel organe. Les chefs d'Etats et de gouvernements ont demandé dans la déclaration Laeken, que l'on étudie les possibilités pour la création d'un organe qui contrôle

l'application du principe de subsidiarité, et d'un organe qui puisse surveiller l'évolution de la politique européenne dans les domaines où le Parlement européen n'a pas de compétence, particulièrement dans la politique étrangère et sécurité commune et la coopération en matière de justice et des affaires intérieures du troisième pilier. C'est sur que le system de prise de décision est bien compliqué, donc il n'est pas faisable de créer une nouvelle institution qui ne ferait que rendre plus complexe le processus de décision de l'Union. A cote de cela pour réduire le déficit démocratique il faut renforcer la capacité des parlements pour contrôler directement leur gouvernement sur les affaires européens. Donc en final dans ce contexte beaucoup des Etats membres se positionnent aujourd'hui contre l'idée de créer une deuxième chambre. " <sup>65</sup>

La deuxième options pour la solution est relatif a la COSAC qui est une conférence in officielle et réuni deux fois par an. En donnant à la COSAC un rôle important dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité. Une telle proposition a proposé de renforcer la COSAC en mettant en place un caractère permanent. Entre les proposition des différent pays, la proposition de la commission danois est : renforcement de la coopération entre les parlements nationaux sur les questions européennes en organisant des réunions de la COSAC pour les commissions parlementaires des parlements nationaux sur des questions relatives à des domaines particuliers, les " COSAC spécialisées". "<sup>66</sup>

Au contraire plusieurs hommes politiques souhaitent la création de deuxième chambre pour les parlements nationaux. Joschka Fischer est le premier à mentionner l'idée d'une deuxième chambre législative de parlementaires nationaux. La proposition de Fischer est comme le Conseil fédéral allemand qui a deux chambre, l'un est une chambre composée de membres de parements nationaux et l'autre est une sorte de sénat composé de sénateurs élus de représentants du gouvernement. L'autre modèle a été proposé par le président de la République Fédérale d'Allemagne qui est un système législatif à deux chambres, le Parlement européen constituant la première chambre et un conseil de ministres refondu ou modifié devenant la deuxième chambre. Mais il ne faut pas oublier qu'il y a un autre problème de la représentation des Etats membres.

---

<sup>65</sup> I. Hansen, "*Rapport sur le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes*", Folketinget Le Parlement Danois, 2002 Bruxelles, pp.18

<sup>66</sup> I. Hansen, "*Rapport sur le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes*", Folketinget Le Parlement Danois, 2002, pp.20

Par exp. les petits Etats, comme la République Tchèque, souhaitent une représentation égale mais par contre les grand Etats comme L'Allemagne demande une représentation selon la population. Donc le problème de la représentation est un autre obstacle pour la nouvelle institution dans le cadre l'Union Européenne.

"Le renforcement des rôles des parlements nationaux et le processus d'adaptation des parlements ne sont pas très faciles et très simples. C'est une période très longue et complexe. On a expérimenté plusieurs fois l'adaptation des parlements depuis 1980. Premièrement on a souhaité les négociations entre parlementaires et gouvernement partiellement influencé par l'agenda européen. Ensuite, la nature spécifique du projet européen a encadré la dynamique de parlementarisation de l'Union.

En considérant comme une entité politique les citoyens n'ont pas pleinement confiance dans les processus politique. Le risque éventuel d'incidence négative sur les attitudes générales *vis-à-vis* des institutions politiques nationales et locales repose sur deux phénomènes, la régression marquée du taux de participation à des élections du Parlement européen d'une part, les débats publics dans les États membres indiquant une méfiance dans le mode décisionnel politique d'autre part. Donc aujourd'hui beaucoup de peuple ne croit pas que l'Union comme un projet du peuple pour peuple, mais comme un projet des élites pour les élites. Au début le problème du déficit démocratique n'était pas très important pour les six pays fondateurs. Il y avait un système de légitimité automatique du grand public de ces pays. Mais out le monde semblait accepter un degré apparemment limité d'influence démocratique dans ces États démocratiques, depuis que la jeune Communauté européenne avait semblé calmer les craintes de nouvelles guerres dévastatrices. Dans les années 80 après l'admission des trois pays européennes méridionaux, on repose sur le soutien d'une voie démocratique de développement. Mais le véritable débat sur l'influence politique remonte seulement aux discussions sur le traité de Maastricht en 1992 et 1993. Ce débat a pris racine dans tous les pays membres et rendu ainsi leur population consciente du fait qu'il existe un déficit démocratique. Apres la période de Maastricht il faut faire face à ce défi. La réponse naturelle aux questions soulevées ci avant est de faire le meilleur usage possible des Parlements nationaux. Les Parlements nationaux de l'UE sont élus de manière populaire et démocratique. Ils représentent les citoyens, expriment

leurs avis et agissent en leur nom. Ils sont à la fois la scène des débats politiques et des acteurs politiques. En dernière analyse, les citoyens peuvent également les tenir pour responsables. " <sup>67</sup>

## **2) Les projets pour le nouveau rôle estimé des parlements nationaux dans l'architecture institutionnelle**

### **a- Le Projet Fischer**

La création de deuxième chambre des parlements nationaux a été discutée depuis le traité d'Amsterdam. Mais cette idée n'a pas un véritable soutien en raison des inconvénients.

Premièrement, aujourd'hui il y a un système très bureaucratique et lourd dans l'Union Européenne. La chambre supplémentaire va alourdir le système institutionnel. Aussi, il y a des risques de rendre de plus incompréhensible vis-à-vis du grand public.<sup>68</sup> Deuxièmement, avec la deuxième chambre, la prise de décision va être plus lourde et plus complexe. Troisièmement, une assemblée déléguée est très difficile pour les députés d'avoir du temps et des ressources suffisantes pour accomplir leur tâche de manière efficace. Quatrièmement, les commissions spécialisées en affaires communautaires et la COSAC va perdre leurs tâches et leurs fonctions. Il y a deux idées différentes sur l'établissement d'une nouvelle chambre. Le premier a été supporté par Joschka Fischer et Tony Blair qui est une chambre limitée. Elle va être une « chambre de subsidiarité ». Cette chambre veillerait à ce que l'UE n'outrepasse pas ses compétences.<sup>69</sup> Ce nouvel ajout de deuxième chambre va conduire un nouvel alourdissement de l'avenir de l'UE.

La deuxième idée propose une nouvelle chambre qui charge d'examiner les questions du deuxième pilier et les questions de PESC. (Graphique 1)

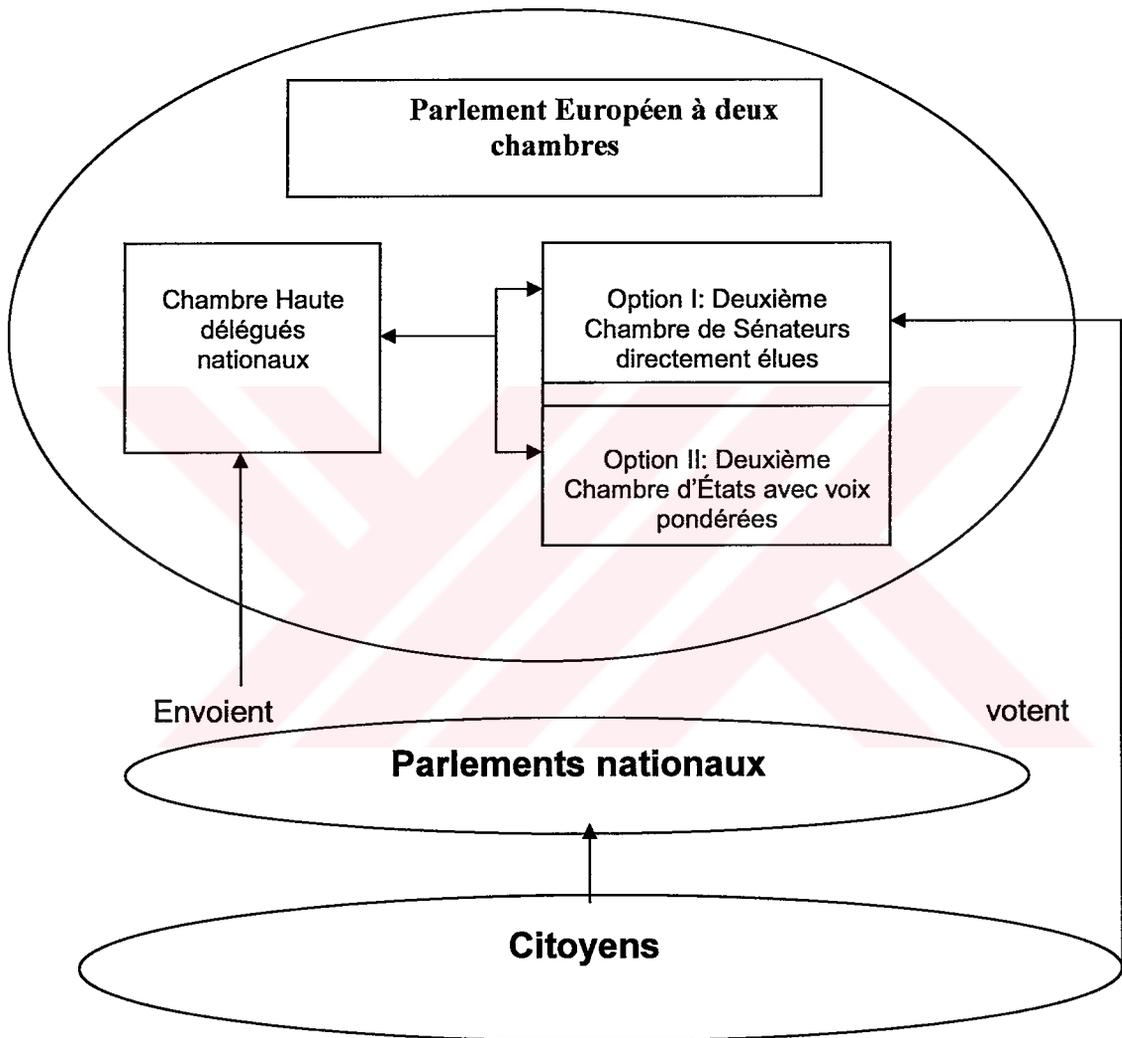
---

<sup>67</sup> Publication de EPCRD "*The Influence of National Parliaments on European Policies*", European Centre for Parliamentary Research and Documentation (EPCRD), 2002 Bruxelles, pp. 19

<sup>68</sup> Graphique 2, A. Maurer, *Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne : Options, Contraintes et Obstacles, Le projet de Fischer*, pp. 27

<sup>69</sup> Graphique 2, A. Maurer, *Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne : Options, Contraintes et Obstacles, Le projet de Fischer*, pp. 28

**Graphique 1**  
**Le Projet Fischer<sup>70</sup>**



<sup>70</sup> Graphique 2, A. Maurer, Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne : Options, Contraintes et Obstacles, Le projet de Fischer, pp. 30

### **b- Le Projet Jospin**

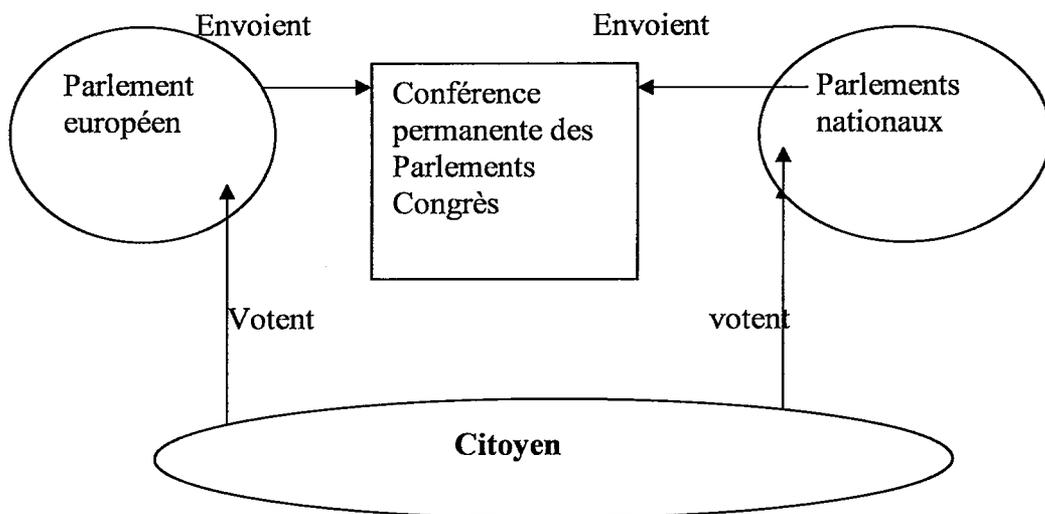
La COSAC est devenu plus important pour la relation entre les parlements nationaux dans les dernières années, en particulier grâce au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam. Aujourd'hui, la COSAC est comme une forme qui réalise la collaboration, comme une centre de réflexion et d'échanges d'information. Au début, elle représente les parlements nationaux dans un cadre informel, depuis 1991 elle concrétise le rôle de parlement européen et des parlements nationaux dans le processus décisionnel communautaire.

A coté de tous, la COSAC a plusieurs problèmes structurels. Premièrement, elle n'a pas un but de répondre aux problèmes essentiels liés à la qualité d'une proposition d'acte communautaire. En ce qui concerne le sujet du déficit démocratique, elle ne peut pas réduire ce problème grave en tant qu'il est aperçu par les peuples de l'Union européenne. Selon Jospin, la notion du déficit démocratique est relative à la notion de déficit de légitimité démocratique de l'action communautaire. Donc, la meilleure solution pour cette notion sera une coopération interparlementaire centrée aux actes.<sup>71</sup> (Graphique 2)

---

<sup>71</sup> Graphique 3, A. Maurer, Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne : Options, Contraintes et Obstacles, Le projet de Jospin, pp. 31

**Graphique 2**  
**Le Projet Jospin<sup>72</sup>**



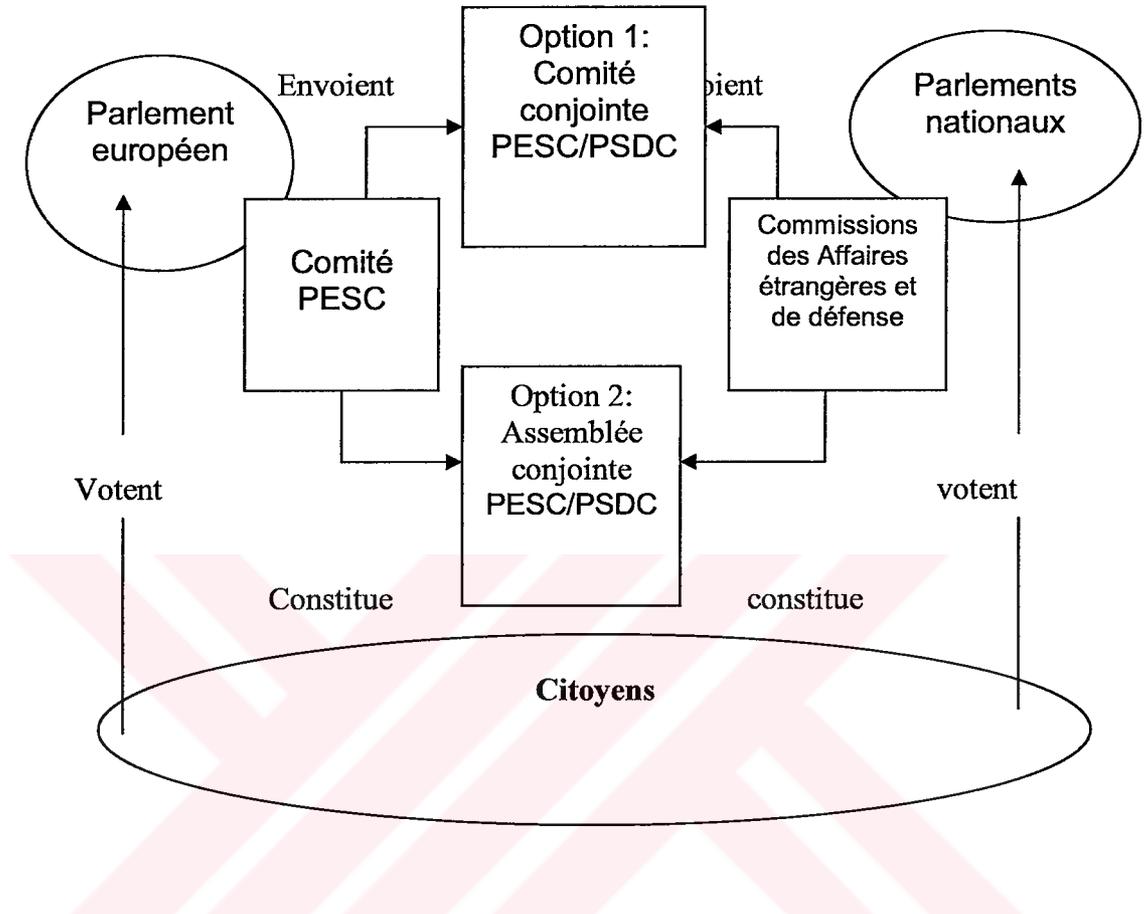
**c) Le Projet Assemblée PESC/PSDC**

Les parlements nationaux vont instaurer un corps interparlementaire sur la sécurité et défense.<sup>73</sup> Grâce à la création d'une nouvelle assemblée, les présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense des parlements des États membres et du PE et de convoquer régulièrement une Conférence parlementaire pour la PESC/PSDE. Mais cette idée n'est pas une récréation d'une assemblée de l'UEO. L'idée du Premier ministre français Lionel Jospin, de créer une « Conférence permanente des Parlements » ou « Congrès », néglige les rôles, actuel et potentiel, de la COSAC, et l'expérience faite avec des grandes conférences interparlementaires. (Graphique 3)

<sup>72</sup> Graphique 3, A. Maurer, Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne : Options, Contraintes et Obstacles, Le projet de Jospin, pp. 30

<sup>73</sup> Voir European Parliament, Resolution on the establishment of a common European Security and Defence Policy with a view to the European Council in Feira, Doc. No. PE 291.8882, of 15 June 2000.

**Graphique 3**  
**Le Projet Assemblée PESC/PSDC**<sup>74</sup>

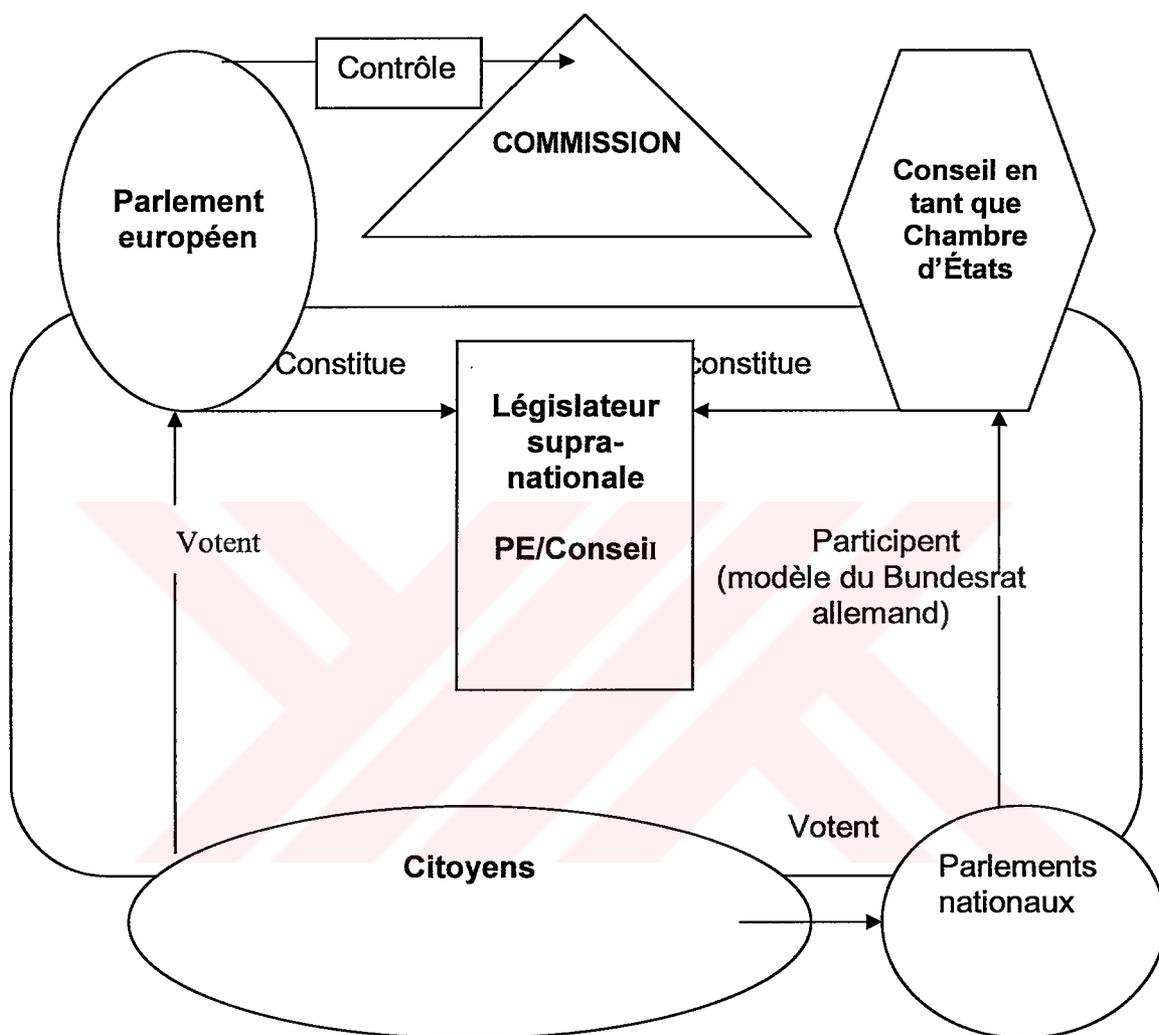


#### **d- Le Projet de M. Barnier**

Selon M. Barnier, il faut formuler une solution appropriée aux propositions toutes les acteurs nationaux et européens. Le problème essentiel est la réduction du déficit démocratique. Il y a un manque de liaison entre l'Union européenne et le peuple européen. Dans cette perspective, la création d'une ou des chambres va augmenter la bureaucratie, alourdir la prise de décision et simplement augmenter le mécontentement vis-à-vis de Bruxelles. (Graphique 4)

<sup>74</sup> Graphique 4, A. Maurer, "Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne : Options, Contraintes et Obstacles", Le projet de l'Assemblée PESC/PSDC, pp. 31

**Graphique 4**  
**Le Projet Barnier<sup>75</sup>**



<sup>75</sup> Graphique 4, A. Maurer, Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne : Options, Contraintes et Obstacles, Le projet de M. Barnier, pp. 32

**e) Le modèle "intergouvernemental"**

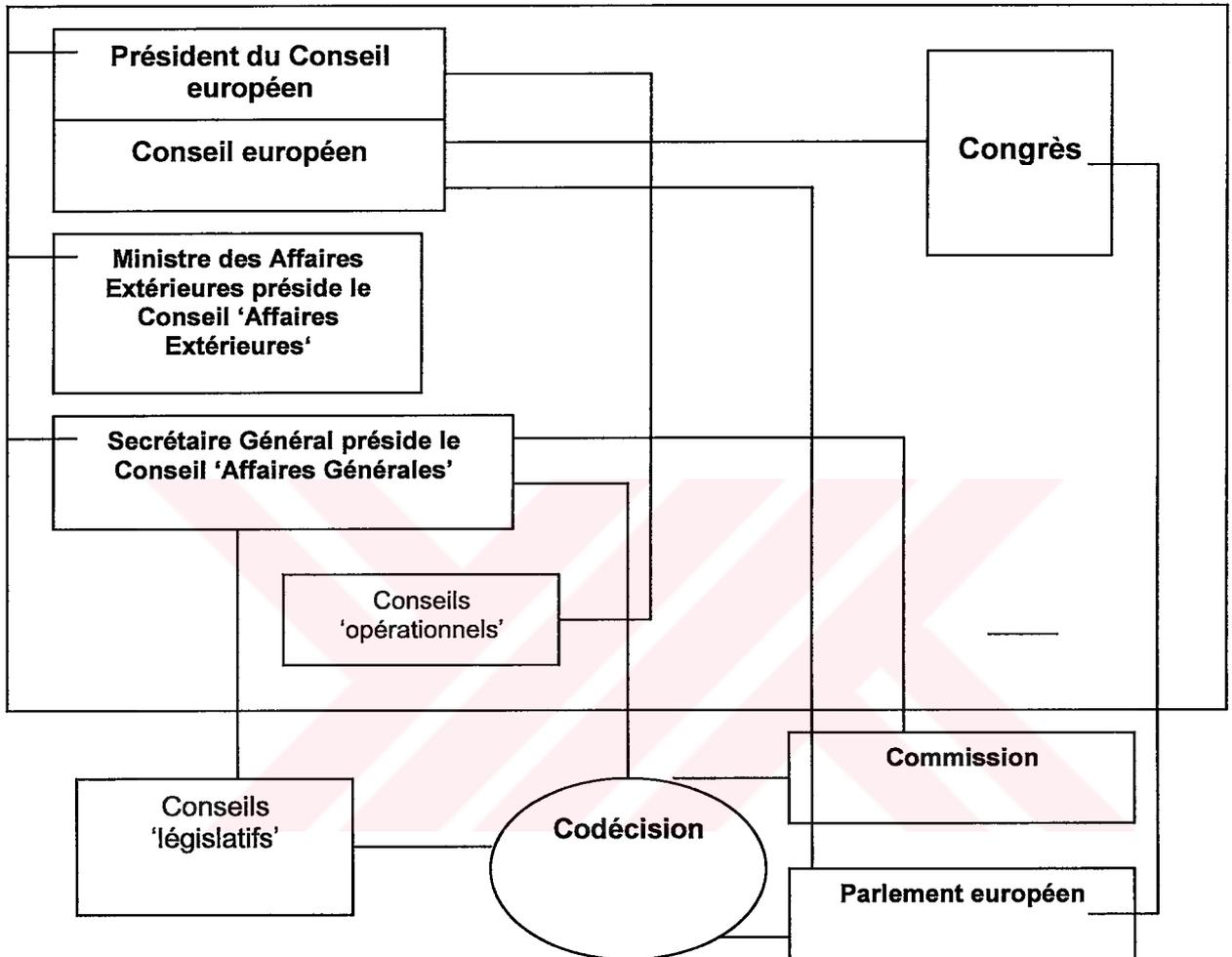
Le Conseil européen serait la clé de voûte de tout le système institutionnel de l'Union européenne, bien au delà de ses fonctions actuelles consistant à définir les grandes orientations de l'Union, arrêter les stratégies communes en matières de politique étrangère et exercer le pouvoir constituant à l'échelle européenne. Il constituerait une instance d'appel en cas de conflits persistants au niveau des Conseils des ministres et prendrait un rôle législatif plus important. Son Président aurait un rôle spécifique d'initiative politique.

Le Conseil va choisir le Secrétaire Général du Conseil. Il dirige le travail de Conseil exécutif avec leurs trois présidents élus. Dans les domaines JAI, PESC, et la coordination des politiques économiques des Etats membres, le Conseil des Ministres verrait ses responsabilités exécutives renforcées. Le Conseil peut nommer le Ministre européen des affaires étrangères et contrôler son travail. Ce ministre européen des affaires étrangères serait clairement subordonné au « super président ». La commission va transférer ses fonctions au Conseil, par ex. le contrôle des ressources financières et administratives. Son rôle serait de plus en plus limité à des fonctions administratives et à la gestion du marché intérieur.

Le Parlement européen va posséder une position secondaire vis-à-vis du Conseil. Le parlement européen sera une composition avec les parlementaires nationaux et européens. Dans le domaine de la législation, le parlement européen a un droit de codécision avec le Conseil. Ses fonctions; débat annuel sur l'état de l'Union, vote sur les orientations fondamentales de l'Union, confirmation des modifications des compétences de l'Union, désignation du Président de la Commission. (Graphique

5)

**Graphique 5**  
**Le scénario intergouvernemental<sup>73</sup>**



<sup>73</sup> Graphique 6, Renaud de Housse, A. Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild, *remarques personnelles de Jacques Delors*, La nouvelle architecture institutionnelle de l'union européenne : une troisième voie franco-allemande ?, Etudes et recherches N°23, Avril 2003, pp :32

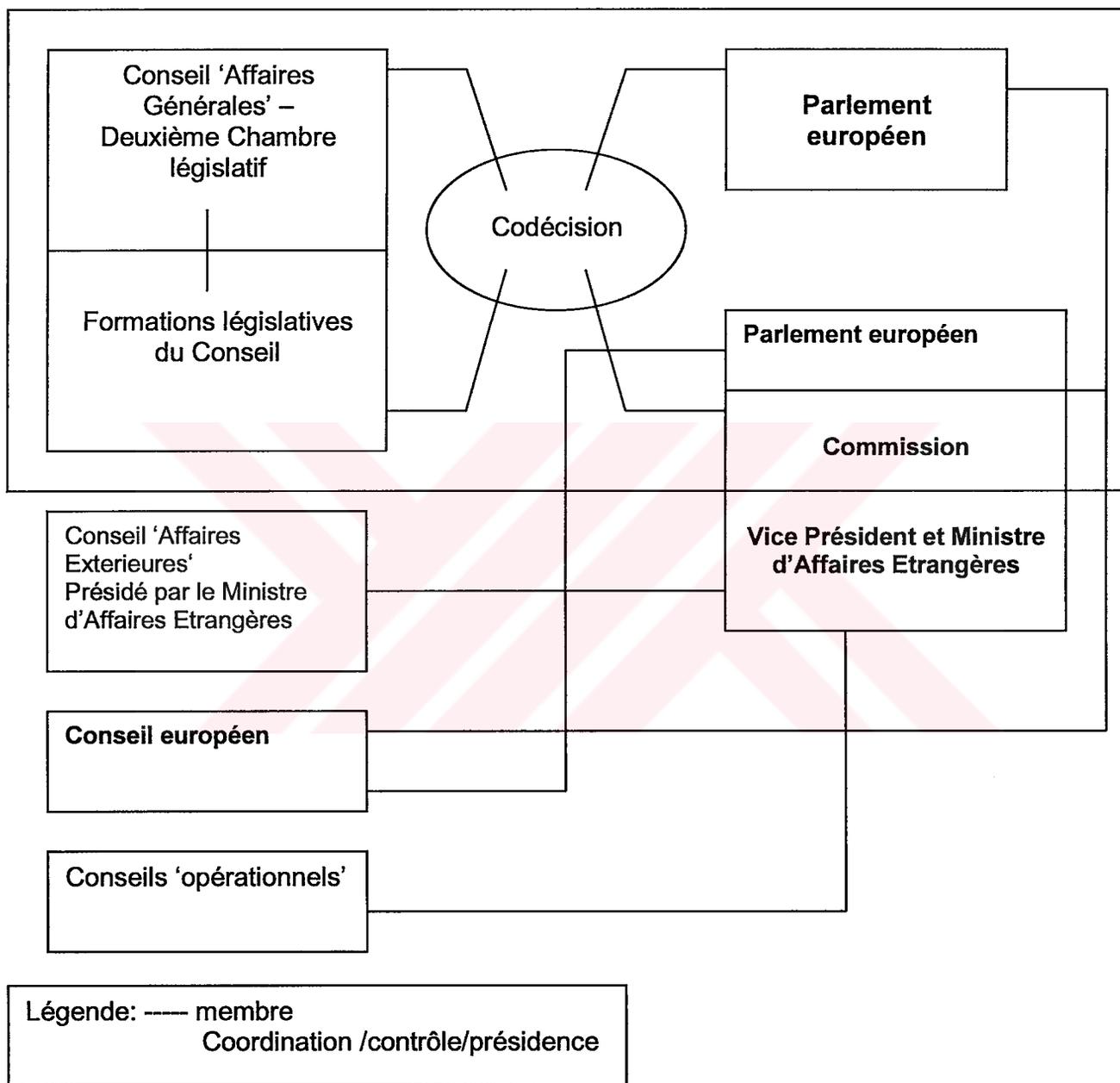
### **f) Le modèle "fédéral"**

Au contrairement les deux grands pays de l'Union Européenne, on prépare une autre option qui a un caractère plus supranationale du système politique de l'UE. Cette proposition est simplement un modèle fédéral. Dans cette option à caractère fédéral, le system ne serait seulement construit sur le Conseil européen mais aussi sur le parlement européen. En matière budgétaire, le Parlement aurait le droit de décider sur toutes les dépenses de l'Union. Aussi, il y aura un Congrès composé avec les parlementaires nationaux et européens. Le Conseil va strictement fonctionner avec une distinction claire entre les fonctions législative et exécutive. Pour donner le plus important aux domaines extérieurs et la sécurité, seul le « Conseil de relations extérieures et de défense » serait doté d'une présidence stable afin de lui donner une continuité et une visibilité accrues vis à vis de l'extérieur. Le Vice Président a un poste à la Commission et il va être responsable devant le Parlement. « Le Conseil européen pourrait se limiter, grâce à une nette amélioration du fonctionnement et de la coordination au sein du Conseil, notamment par le Conseil des Affaires Générales (CAG), à la définition des grandes orientations de l'Union et des stratégies communes en matières de politique étrangère. »<sup>77</sup> Le rôle exécutif de la Commission se trouverait nettement renforcé : elle disposerait d'un important pouvoir réglementaire délégué sur la base de lois européennes avec un droit de « call-back » pour le législateur, c'est-à-dire, le Parlement européen et le Conseil. Les procédures comitative seraient radicalement simplifiées, les comités ayant seulement un rôle consultatif dans le processus de mise en oeuvre des politiques de l'Union. (Graphique 6 )

---

<sup>77</sup> R. Dehousse, A. Maurer, j. Nestor, j. Quermonne et j. Schild, La nouvelle architecture institutionnelle de l'union européenne : une troisième voie franco-allemande ?, études et recherches n°2, avril 2003

**Graphique 6**  
**Le scénario fédéral<sup>75</sup>**



<sup>75</sup> Graphique 6, Renaud de housse, A. Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild, remarques personnelles de Jacques Delors, La nouvelle architecture institutionnelle de l'union européenne : une troisième voie franco-allemande ?, Etudes et recherches N°23, Avril 2003, pp :31

### **g- Un scénario alternatif**

Tous les projets désignés ci-dessus est basé sur la situation actuelle des institutions de l'Union. Pourtant, on peut créer un autre scénario alternatif pour résoudre le problème de déficit démocratique. Si l'on prend consideration ce problème avec ses racines gâtées, on peut arriver la solution en tenant compte un diagnostic juste. Il faut ne pas oublier que le problème de déficit démocratique au sein des institutions de l'Union est lié à une identification funeste des symptômes. Avant tout, ce jugement relève de l'idée de création d'une Union ayant un système bien fonctionné. C'est-à-dire, le fonctionnement sans entrave du système institutionnel est plus important que les efforts non-pondérés de combler les lacunes démocratiques. Si l'Union a pour but d'avoir un parlement qui exerce un rôle plus active comme tel qui était dans un pays ordinaire, on a besoin d'avoir aussi un pouvoir exécutif qui puisse être élu par les citoyens européens. Dans ce cas-là, on aurait un système entièrement fondé sur la démocratie parce que l'Union pourrait disposer un pouvoir exécutif ayant les membres élus par toute Europe, non plus par les membres des gouvernements des Etats. Ce type de scénario peut être constaté actuellement trop imaginaire. Mais, pour l'identification exacte du problème, on doit remarquer tous les aspects de la situation actuelle de l'Union d'aujourd'hui.

Comme disent ceux qui réclament plus de démocratie pour le fonctionnement du système de l'Union, à la fin de ce processus, on devrait arriver à une Europe qui a entièrement sa propre peuple, monnaie, frontières, armée et même un pouvoir exécutif totalement dispensé de ceux des Etats membres.

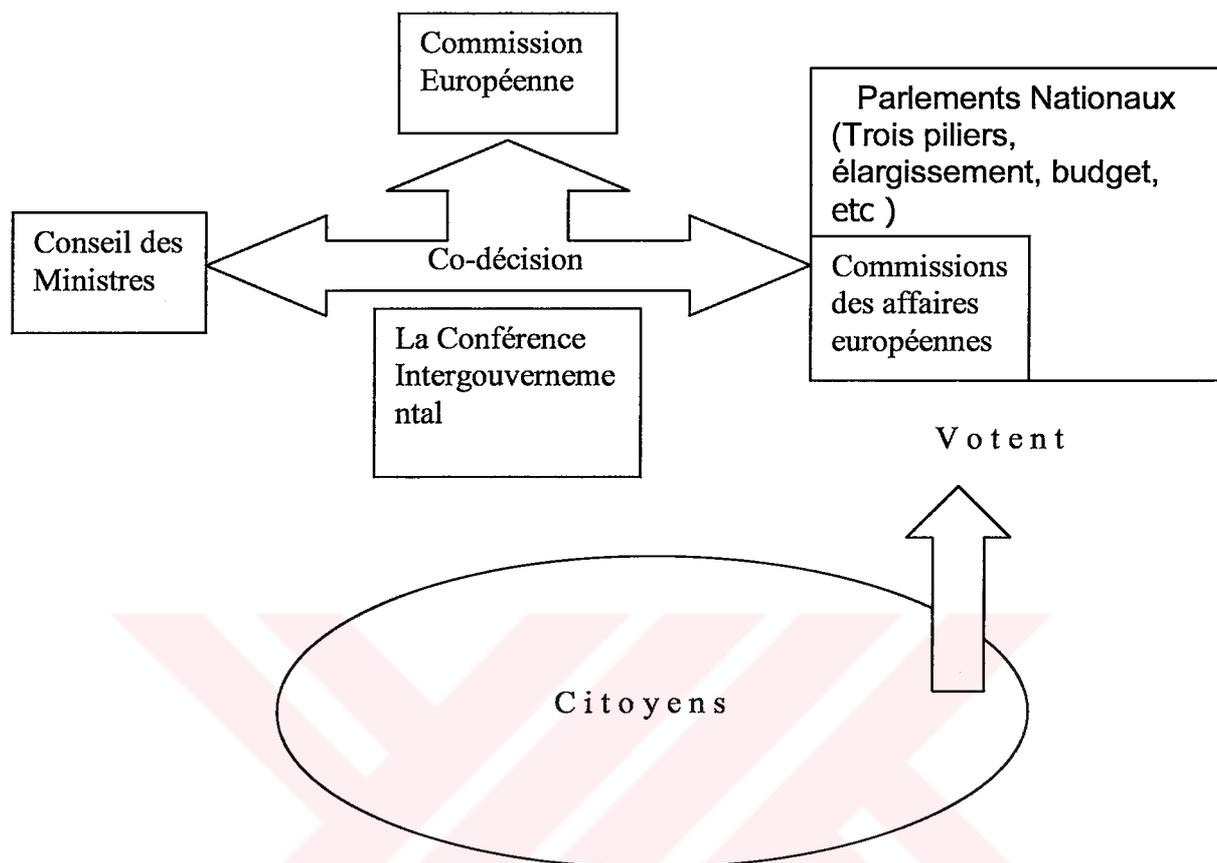
Toutes ces idées pour aujourd'hui comprennent un esprit ayant un peu d'ironie. C'est pourquoi, cette approche est un peu loin de résoudre le problème de déficit démocratique. Cela invoque seulement les désires agréables pour future Europe. Mais en réalité, comme on le voit dans les projets cités d'abord, tout le monde se tourmente quoi on peut faire davantage pour enlever les limitations sur les ressorts du Parlement Européen au lieu de parler quand les Etats abandonneraient leur souveraineté nationale auprès de l'Union.

Cependant, si l'on ne parle pas, pour aujourd'hui, un transfère des souverainetés nationales, donc, on doit créer un autre scénario qui fait un diagnostic conforme à la logique.

D'après ce scénario alternatif, il n'existe pas un Parlement Européen comme tel qui existe aujourd'hui parce que le Parlement d'aujourd'hui n'est pas équivalent au Conseil des Ministres. Dans un système qui n'est pas fondé sur la balance des pouvoirs, on toujours questionne le problème de déficit démocratique. C'est-à-dire, ce n'est pas le problème des échanges d'information ou de contrôler ce qui se passe au sein de l'Union par l'Internet, mais c'est le cas, les citoyens peuvent contrôler leurs propres gouvernements et leurs parlements nationaux même dans les affaires européennes. En d'autres termes, les citoyens peuvent suivre les décisions communautaires en exerçant un contrôle efficace sur leurs gouvernements et leurs parlements nationaux. Ainsi, la démarche dépourvu de rapidité exécutive et législative du système et la bureaucratie abusive et routinière de l'Union peuvent être atténuées par de nouvelles réformes conventionnelles. Et comment, donc, cela peut être réalisé ? (Graphique 7)



**Graphique 7**  
**Un scénario alternatif**



Dans ce projet, on prévoit, auparavant, la prise de décision dans l'Union. On essaie de surmonter les inconvénients d'un système bureaucratique. Mais c'est le premier but est de réduire le problème de déficit démocratique dans l'Union Européenne, surtout dans la prise de décision.

Dans ce scénario alternatif, le premier rôle des parlements nationaux est de surveiller les activités de leur gouvernement dans le cadre de l'Union Européenne. Le modèle donne beaucoup des pouvoirs aux parlements nationaux. Il est facile de parler d'une transformation des compétences de Parlement Européen aux parlements nationaux. Le PN a obtenu un mécanisme de contrôle sur son Ministre des Affaires Etrangères dans les domaines européenne au sein national. Avant de participer au Conseil, les ministres des affaires étrangères du gouvernement doivent prendre l'affirmation de Commission des Affaires Européennes pour la proposition qui a été envoyé par la Commission Européenne. Dans les sujets qui sont relatifs aux piliers 1-2-3, à l'élargissement et au budget de l'Union

Européenne, les parlements nationaux doivent discuter dans leurs cours et doivent affirmer les propositions pour la continuité de processus. Cela entraîne absolument un contrôle trop effectif des parlements nationaux sur leurs gouvernements. Aussi, c'est le moyen plus facile de l'implication des parlements nationaux aux politiques européenne.

A coté de parlements nationaux, à l'aide de ce modèle, la CAE est devenu une commission très importante dans les affaires européennes. Quelques membres de cette commission peuvent représenter leur pays au sein d'une conférence intergouvernementale et quelques-uns contrôlent effectivement leur gouvernement dans les affaires européennes.

En ce qui concerne le problème de déficit démocratique, ça fera un progrès effectif dans la représentation des citoyens. Les citoyens des Etats- membres votent pour leurs gouvernements et leurs parlements. D'une part, grâce au parlement, les décisions politiques des gouvernements vont être facilement contrôlées. D'autre part, un groupe de députés choisis parmi les parlements incluant la commission des affaires européennes. Cette commission va aussi déclarer son avis et déterminer sa position si elle est pour ou contre les propositions de la Commission Européenne. Alors, le ministre des affaires étranger de tous les Etats-membres a une responsabilité soit devant le parlement et soit devant la CAE des pays nationaux.

Avec un mécanisme de contrôle très effectif, les parlements nationaux pourront avoir une influence sur la prise de décision au sein de Conseil. Donc, on va être témoin d'une plus grande participation des parlements nationaux dans la préparation de la ligne directive de politique européenne qui pourront être une solution pour le déficit démocratique du system européen.

Le schéma du processus de la décision dans ce modèle

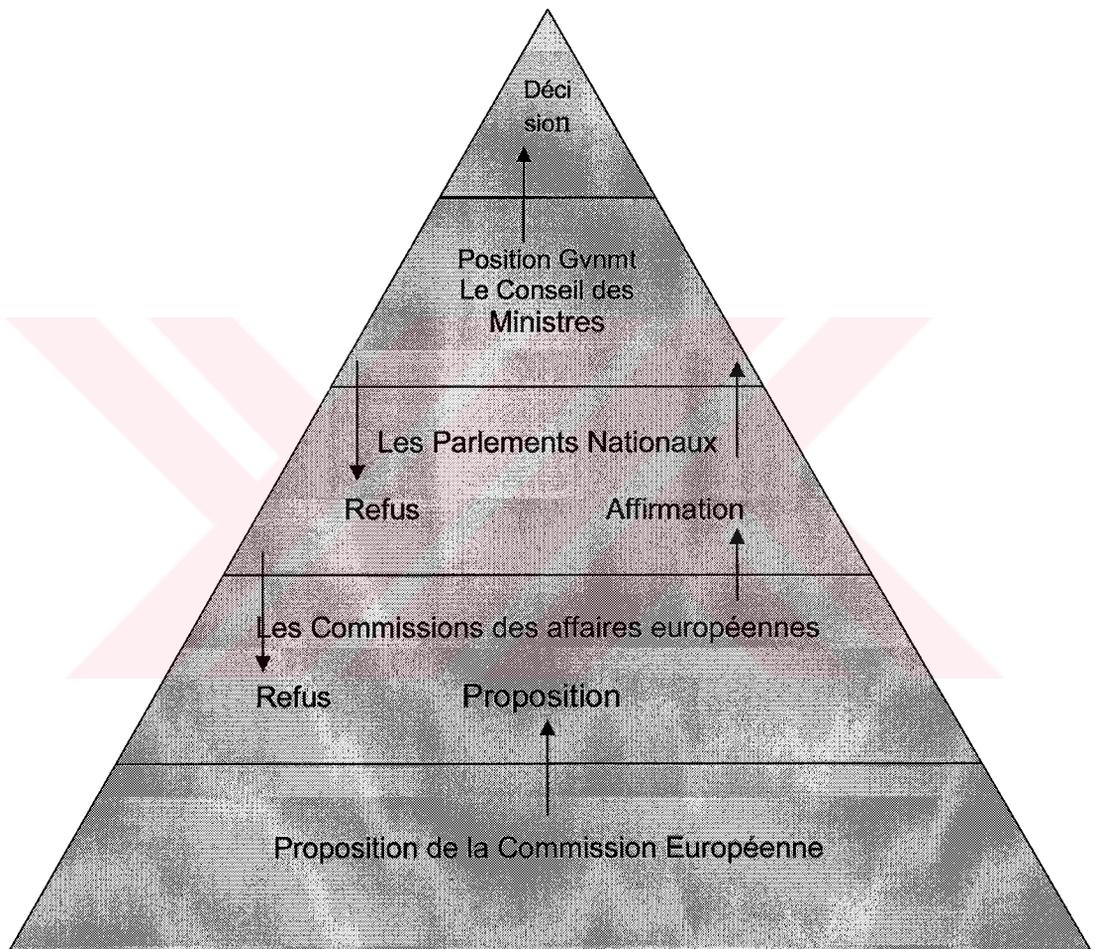
Comme le système d'aujourd'hui, la Commission Européenne a de pouvoir de proposer les lois européennes. D'abord, la CE envoi les propositions aux Commission des Affaires Européennes. La CAE examine ces propositions dans un jour limité par un règlement rigide. Selon le sujet de la proposition, soit elle déclare son affirmation pour la proposition soit elle envoi les proposition au parlement national pour examiner encore une fois devant le parlement (les sujets des piliers, l'élargissement, le budget de l'Union). En somme, selon le sujet, soit le parlement soit la commission déclare leur affirmation et le ministre des affaires

étrangère participe à la réunion de Conseil en déterminant sa position de gouvernement. (Graphique 8)

Finalement, à quoi sert la CIG dans ce nouveau modèle ?

La CIG va fournir les échanges entre les différentes commissions des affaires européennes des Etats-membres. Elle a un caractère à officielle et réunit deux fois par un an. Les réunions durent une semaine pour chaque fois. Les dates de réunion seront être surtout avant tous les changements de Présidente Européenne. (Mai, Novembre). On va augmenter les relations entre les Etats- membres, les échanges d'information utiles sur les sujets économique, politiques, policiers et judiciaires. La CIG s'accorde sur une recommandation de politique européenne pour le période suivant. Alors, elle propose au Conseil une déclaration composée par les avis de période précédent et par les recommandation de période suivant a la fin de réunion. Enfin on doit indiquer que ce modèle ne considère pas une identité européenne, ainsi cela peut seulement être un modèle contre le problème de déficit démocratique. Si on commence à parler d'une identité européenne, le modèle alternatif devient caduc.

**Graphique 8**  
**Le schéma de la prise de décision**



## **B. De l'autres proposition sur le futur rôle des parlements nationaux dans l'Union**

Le concept fondamental de la démocratie porte sur l'État nation. "Le Parlement, avec son nouveau paysage politique, les représentants des nouveaux Etats membres et ses nouvelles compétences, sera sans aucun doute l'institution qui devra faire vivre la démocratie européenne."<sup>79</sup> Un système institutionnel n'est pas une fin en soi. Il doit répondre aux missions qui lui sont assignées. "Et c'est sur sa capacité à les remplir que sa performance est évaluée. Elle est devenue aux yeux des peuples, comme en témoigne le rythme accéléré des alternances politiques, l'une des composantes de la légitimité démocratique".<sup>80</sup> Aujourd'hui les parlements nationaux jouent le rôle principal pour la légitimité démocratique dans l'Union Européenne. Il y a des options pour réduire le problème de légitimité. La première solution est le régime bicaméral. Une autre solution possible est celle d'une Conférence des Parlements à caractère permanent. Dans ces deux cas, la finalité reste le renforcement du rôle des parlements dans le processus législatif et décisionnel de l'Europe. Mais c'est facile à comprendre que "les processus décisionnels se sont considérablement alourdis à la suite des élargissements successifs de l'Union Européenne".<sup>81</sup> Donc l'architecture de l'Union Européenne gagne beaucoup d'importance dans ce contexte. La position des institutions où on peut dire la coopération renforcée est devenue plus importante parce que le régime bicaméral serait à la fois un contrepoids aux intérêts institutionnels et un instrument pour réduire les pouvoirs du Conseil. La Convention devra notamment apporter des réponses à un certain nombre de questions, comme la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, l'atteinte d'un meilleur fonctionnement des institutions européennes, la cohérence et l'efficacité de la politique étrangère de l'Union, ainsi que le renforcement de la légitimité de l'Union.

---

<sup>79</sup> Delors J., "Nouvel équilibre institutionnel et souveraineté collective", 24 août 2004, pp.1

<sup>80</sup> Quermonne J.J., "La question du gouvernement européen", Etudes et Recherches N° 20 Novembre 2002, pp.1

<sup>81</sup> Dehousse. R., 1999 : An 1 du parlementarisme européen .pp.2

Aussi la Convention devra veiller à la cohérence de l'Union. De plus la participation des parlements nationaux au régime bicaméral ne réduit pas certain déficit démocratique et aussi elle ne va pas résoudre quelques difficultés. Par contre, il en serait de même pour une conférence des Parlements en tant que nouvelle institution communautaire. "Les Parlements nationaux pourraient ici coopérer avec les institutions européennes sur une base ad hoc, au cas par cas pour créer le droit originaire. D'autre part, pourquoi est-ce que les Parlements nationaux ne continueraient-ils pas à fonder leurs actions sur les dispositions constitutionnelles dans les États membres, lors de la préparation des actes législatifs de l'UE .Ce double rôle tiendrait compte de leurs statuts institutionnels dans les États membres et les faire reposer en même temps sur les Traités européens en leur qualité d'institutions."<sup>82</sup>

"Pour l'après Nice, il prône une approche en trois étapes conforme aux dispositions prévues dans l'annexe IV du Traité de Nice, la Déclaration sur l'avenir de l'Europe"<sup>83</sup> l'une des étapes était relatif a la création d'une nouvelle CIG qui pourrait être brève et conclusive. Avant de traité de Nice on a vu un article numéro 2 du traité de Maastricht prévoit la convocation d'une conférence des représentants des gouvernements des Etat membres de l'Union européenne, dite conférence intergouvernementale.

Pour la démocratisation de l'Union le fonctionnement des institutions est très important. En effet le fonctionnement des institutions constitue le dénominateur commun des préoccupations relatives à l'évolution de la construction européenne. La relation des parlements nationaux avec le parlement européen est relative à la démocratisation de l'Union ainsi les parlements nationaux doivent compléter la contribution du Parlement européen a la démocratisation. Dans cette perspective, ils doivent être associés à la préparation de la conférence de 1996 et de nouvelles « Assises » sont envisageables. De plus, leur participation au processus décisionnel communautaire peut être institutionnalisée par la création d'une seconde chambre.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Une contribution de Wolfgang thierse, président du Bundestag allemand, La défense de la démocratie et de la légitimité dans l'union européenne : le rôle des parlements nationaux dans les structures européennes, Conférence des présidents des parlements de l'UE Stockholm 13-15 septembre 2001

<sup>83</sup> Siwiecki. A., les conséquences institutionnelles de Nice 19 février 2001. pp. 16

<sup>84</sup> Verdier M.F., Maître de conférences Faculté de droit de Bordeaux, 2002

À la suite du Sommet européen de Laeken de décembre dernier, les pays membres de l'Union Européenne ont convenu de mettre sur pied une convention chargée d'élaborer un projet de constitution pour l'Union. "Présidée par Valéry Giscard d'Estaing, la Convention sur l'avenir de l'Europe regroupe des représentants des gouvernements, des parlements nationaux, du parlement européen et de la Commission européenne."<sup>85</sup> Le travail de la Convention affecte dans les plusieurs domaines des Etats membres comme leurs politique publiques et leurs organisations publiques. Pour l'intégration les Etats membres n'échappent pas à ce phénomène. Chaque parlement a développé tous les changements qui sont nécessaires pour l'adaptation de l'Union.

La spécificité de l'adaptation des parlements nationaux à l'UE revêt différents aspects. En tant qu'institutions nationales représentant un peuple spécifique, les parlements n'ont pas été perçus comme un élément susceptible de favoriser l'approfondissement de l'intégration européenne. Les parlements, comme organisations internes de systèmes politiques largement dominés par le gouvernement, ont été longtemps cantonnés à un rôle passif de spectateur de la construction européenne. Aujourd'hui le résultat de l'adaptation des parlements nationaux à l'Union n'est pas seulement un problème de l'influence des assemblées nationaux mais aussi celle du pluralisme.

Le protocole annexé de traité de Nice, indique une volonté qui encourage une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union. Dans plusieurs sommets, dans plusieurs plateformes cette participation accrue a été bien discutée par les hommes politiques européennes. D'une part, d'abord le renforcement des rôles des parlements devrait passer un contrôle politique plus efficace des gouvernements nationaux sur les sujets que le Conseil ne relèvent pas du premier pilier (défense et affaires étrangères, justice et affaires intérieures). D'autre part les parlements peuvent 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.

---

<sup>85</sup> Chevrier M., Les traquenards de la constitution européenne, Montréal, le 24 septembre 2002

Il y a beaucoup des propositions sur les modifications des parlements nationaux. Pour réduire le déficit démocratique dans l'Union Européenne certaines proposent une participation directement de parlements au processus décisionnel européen, "soit par l'intermédiaire d'une représentation des parlements nationaux au sein d'une nouvelle «chambre » européenne"<sup>86</sup>

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.<sup>87</sup>

### **1) La création d'un congrès<sup>88</sup>**

Il s'agit d'une Conférence permanente composée avec le parlement européen et les parlements nationaux , qui se réunit périodiquement pour contrôler le respect du principe de subsidiarité, pour examiner annuellement l'état de l'Union, et aussi pour évaluer des modifications aux traités.

### **2) Le renforcement du rôle de la COSAC dans l'union du futur**

Dans la première partie et le premier chapitre on a été généralement expliqué les compétences et les activités de la COSAC. Même si elle n'a aucune compétence formelle elle puisse soumettre des contributions aux institutions de l'Union. En ce qui concerne l'efficacité il faut renforcer les compétences de la COSAC. "Certaines 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 parlement européenne. Pour les initiatives législatives de la Commission, la COSAC pourrait aussi procéder a un contrôle politique du respect du principe de

<sup>86</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.

<sup>87</sup> Group de travail IV, "Le rôle parlement nationaux ", observation de M.H. Haenel, membre de la Convention

<sup>88</sup> Lieven S., "Les parlements nationaux dans l'Union européenne : A la recherche d'un pouvoir perdu", DESS Euro Journalisme Centre Universitaire d'Enseignement du Journalisme Université Robert Schuman – Strasbourg, 2001, pp.16

subsidiarité. Ce contrôle peut se varier selon les types des actes des Commission, peut-être il pourrait avoir lieu ex ante ou ex post, après l'adoption de l'acte mais avant que de dernier entre en vigueur. " 89

### 3) La création de deuxième chambre de parlementaires nationaux 90

Il s'agit une nouvelle institution à coté parlement européenne. Dans la nouvelle chambre il y aura des représentants des parements nationaux. Mais il y a deux idées différents sur la question, comment t-on représente les Etats membres au sein de nouvelle parlement ? L'une de cette proposition est chaque Etat membre va représenter par le même nombre de parlementaire nationaux, et la deuxième proposition est une représentation par un nombre variable en fonction de la population des Etats. Les limites des compétences des parlements sont une autre question pour la création de nouvelle chambre. "Selon certaines la chambre ne devrait pas participer à la procédure législative ordinaire communautaire mais au contraire elle peut avoir compétence sur les deuxième et troisième piliers actuels"91. Elle peut aussi procéder "une contrôle ex ante sur le respect du principe de subsidiarité, en examinant à cet effet les propositions législatives de la Commission."92 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)."93 Pour certains, "une deuxième chambre représentant les parlements nationaux devrait plutôt faire partie du Parlement européen94." Ce dernier deviendrait aussi bicaméral qui a une chambre haute Etat95." La Convention pourrait à présent examiner ces propositions et analyser leurs avantages et leurs inconvénients, étant entendu que certaines s'excluent mutuellement.96

89 I. Hansen, *Rapport sur le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes*, Folketinget Le Parlement Danois, 20027-9 Juin 2002 Madrid, pp.19

90 *ibid*,18

91 Haenel. M., "Contribution écrite à la Convention (CONV 12/02)" Décembre 2002

92 Teufel M., "Contribution de dans laquelle il propose la création d'un comité politique mixte" doc. CONV 24/02, p.4

93 Pernice I., "The role of National Parliaments in the European Union", Walter Hallstein-Institut, juillet 2001.

94 Fischer J., "Proposition dans le discours à l'Université de Humboldt de Berlin", 12 mai 2000 ; Blair T., "discours en Pologne", 6 octobre 2000.

95 Sampaio "discours du 14 février 2002 au parlement écossais". Décembre 2002

96 Note de Transmission du praesidium à la Convention, Les rôles des parlements nationaux dans l'architecture européenne, CONV 67/1/02REV è, Brussels, 2002, pp.10-15

Le traité de Nice a apporté certaines améliorations insuffisantes. Par contre, après Nice on a vu quelques procédures qui sont une perche à saisir. Le conférence intergouvernemental est un perspectif qui favorisent une démarche plus pluraliste, plus dans l'esprit de la délibération ouverte, qui n'est pas limitée aux seuls ministres des affaires étrangères et à leurs services, les parlements nationaux et le Parlement européen.

Il y a les plusieurs idées sur le rôle des parlements nationaux dans l'avenir. Joschka Fischer a proposé de recréer le Parlement Européen par l'établissement d'une assemblée avec deux chambres. Selon son célèbre discours à l'université d'Humboldt en mai 2000. Il y a toujours deux chambres représentées dans le Parlement Européen ; une Europe des Etats Nations et une Europe des citoyens. Selon lui, la création d'une deuxième chambre est le seul moyen d'éviter tout antagonisme entre les deux parlements, les Parlement Nationaux et le Parlement Européen. « En ce qui concerne l'autre chambre, il faudra choisir entre un modèle de sénat réunissant des sénateurs des Etats membres, qui seront élus au suffrage direct, et une chambre des Etats comparable à Bundesrat. Aux Etats-Unis, tous les Etats élisent deux sénateurs, alors qu'au Bundesrat le nombre de voix varie. »<sup>97</sup>

### **C. Vers la clarification du rôle de parlements nationaux dans l'avenir**

Après la Déclaration de Laeken un group de travail a été créé pour déterminer le rôle des parlements nationaux dans la Constitution. Pendant cette durée le group de travail étudie avec plusieurs académiciens et plusieurs hommes politiques. Il examine tous les projets des Etats membres et finalement il a recommandé son projet qui détermine beaucoup des points du processus de la prise de décision.

#### **1) La Recommandation du group de travail**

Le groupe de travail a examiné le rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne. Le group répartit son travail dans trois partie.

- Le rôle des parlements nationaux en matière de contrôle des gouvernements (systèmes de contrôle nationaux);

---

<sup>97</sup> Joschka Fischer, De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne Berlin (extraits)12mai2000,<http://www.mondediplomatique.fr/cahier/europe/planfischer>.

- Le rôle des parlements nationaux dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité
- Le rôle et la fonction des réseaux ou mécanismes multilatéraux pour la participation des parlements nationaux au niveau européen.

Après beaucoup des observations tous les membres des groupes de travail les parlements nationaux ont un rôle spécifique à jouer au sein de l'UE, "et qu'une participation accrue des parlements nationaux contribuerait à renforcer la légitimité démocratique de l'Union et à la rapprocher des citoyens."<sup>98</sup> Comme le protocole annexé de traité d'Amsterdam, il faut montrer le rôle clair et la situation claire des parlements nationaux dans la Constitution. Pour l'amélioration du rôle des parlements nationaux il y a une série de suggestions ont été avancées par le groupe de travail.

**Le Contrôle au niveau national :** Les arrangements institutionnels qui permettent aux parlements nationaux d'exercer un contrôle sur leur gouvernement diffèrent d'un État membre à l'autre. Dans beaucoup d'autres pays, la participation du parlement national est plus limitée. Donc avec le contrôle au niveau national entraîne le développement des Commission des Affaires Européennes des États membres. Les Contacts entre parlementaires nationaux et parlementaires européens : Dans ce domaine aussi, on pourrait envisager de procéder à un échange de vues sur les arrangements et les meilleures pratiques des États.

**La Participation aux activités législatives du Conseil :** Certains ont proposé d'inclure des représentants des parlements nationaux dans les délégations des États membres lorsque le Conseil exerce sa fonction de législateur.

**Le Renforcement du rôle de la COSAC :** Le renforcement de la concertation et des échanges entre les parlements nationaux à propos de leur rôle dans les affaires européennes. Le lieu d'échange principal serait la COSAC. La COSAC devrait entre autres faciliter les échanges de bonnes pratiques. Elle mettrait au point un guide de conduite pour aider les parlements dans leur suivi des politiques européennes;

La possibilité de lui confier un rôle dans le domaine du contrôle de l'application du principe de subsidiarité a aussi été évoquée. Après tous les travaux du groupe de travail, le président de groupe recommande un graphique qui explique le rôle des

---

<sup>98</sup> Voir : le rapport final de Groupe de travail IV dans les travaux de la Convention

parlements nationaux et la transformation de la COSAC dans l'avenir de l'Union.

<sup>99</sup> (Graphique 9)



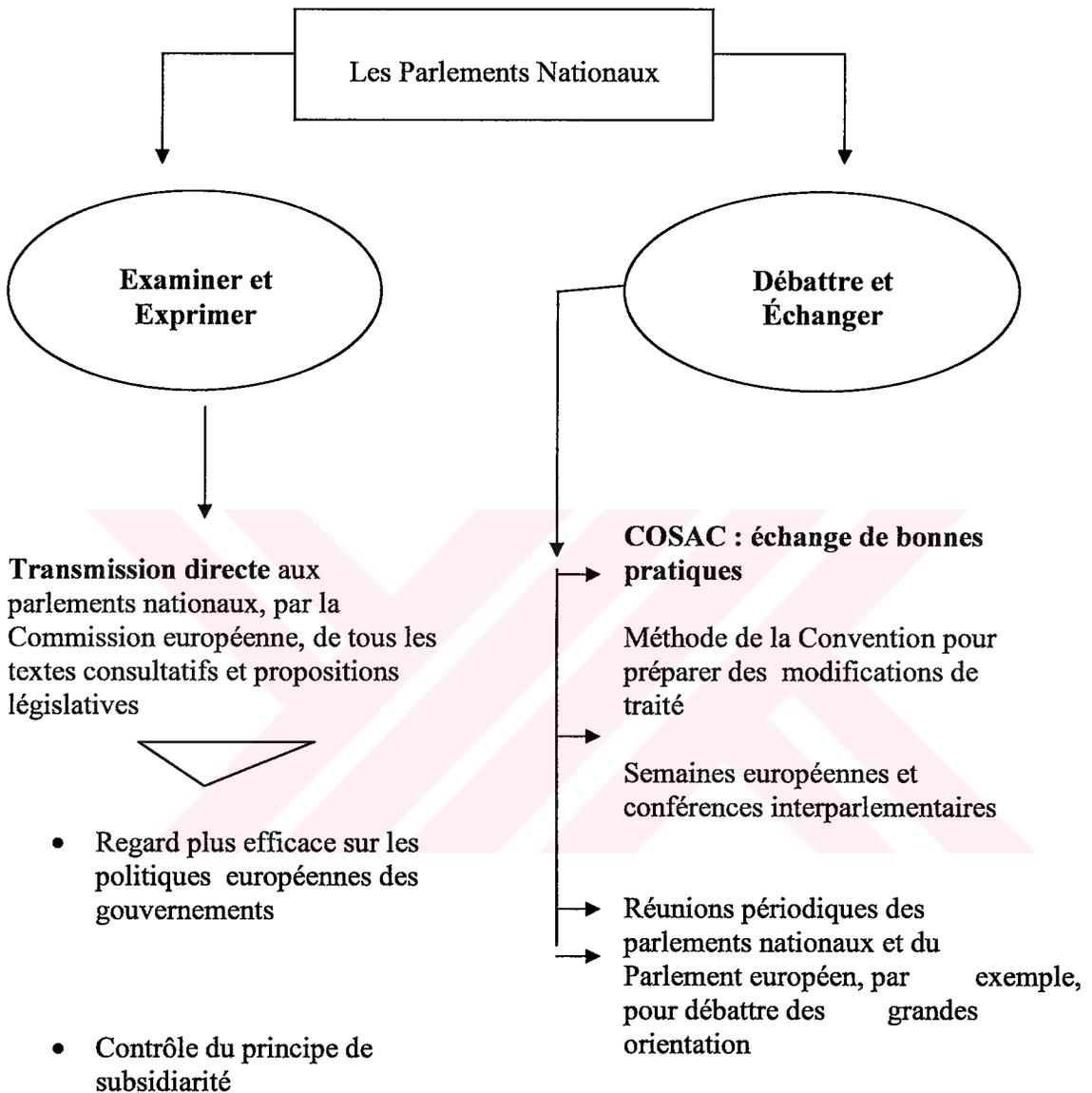
---

<sup>99</sup> Président du Groupe de travail : Madame Gisela Stuart, Points principaux du rapport du Groupe de travail « Parlements nationaux » présenté à la Convention européenne les 28 et 29 octobre 2002, points 93 en session plénière.

**Graphique 9**



Graphique 9



## **2) Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux annexés au Projet de Constitutions<sup>100</sup>**

Il s'agit de deux titres essentiels dans le protocole annexé au projet de Constitution. Le premier est relatif à l'information destinée aux parlements nationaux des Etats Membres. Selon le protocole, la Commission européenne doit directement transmettre aux parlements nationaux tous les documents de consultation. A l'aide des commissions des affaires européennes, les parlements nationaux analysent et examinent ces propositions et déterminent leur position dans un délai de six semaines. Aussi les parlements nationaux sont informés au moins quatre mois avant qu'une décision soit prise. Selon la recommandation de Group de travail les parlements nationaux ne seront pas directement participés au processus de la prise de décision. Mais à coté de cela les parlements nationaux pourront indirectement influencer le processus de décision. Le deuxième titre de protocole est relatif à la coopération interparlementaire. Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble comment organiser et promouvoir de façon efficace et régulière la coopération interparlementaire au sein de l'UE. La conférence promeut en outre l'échange d'information et de meilleures pratiques entre les parlements des Etats membres et le Parlement européen.

---

<sup>100</sup> Annexe 8 : Le Projet de Protocole sur le Rôle des Parlements Nationaux

## **Conclusion**

La composition et le fonctionnement des institutions de l'Union Européenne se sont placés dans le centre du débat. Depuis la création de la Communauté, toutes les crises de l'Union Européenne étaient surtout les crises institutionnelles. La répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres est toujours le premier sujet de discussion. En ce sens, cela est sans doute lié à la discussion sur le modèle et le fonctionnement des institutions européennes. C'est sur l'absence de contrôle national sur les gouvernements nationaux dans les affaires européennes, les parlements nationaux se focalisent et ils critiquent toujours le fonctionnement des institutions européennes. C'est pourquoi, le débat institutionnel et la fonction des parlements nationaux dans l'architecture européenne donnent l'importance particulière à la perspective d'une Europe plus intégrée. Les parlements nationaux permettent à l'Union européenne d'exercer les compétences et cela absolument entraîne un autre problème qui est le déficit démocratique. De ce point de vue, ce dernier constitue le seul moyen de garantir l'implication des parlements nationaux dans la prise de décision communautaire et de renforcer sa légitimité.

Comme nous avons expliqué dans la dernière partie, il y a des différentes propositions sur l'intégration des parlements nationaux dans le cadre institutionnel européen. Certains défendent une participation directe des parlements nationaux mais cette participation va être trop limitée par certains domaines spécifiques. (PESC et le principe de subsidiarité). Pourtant, l'idée de la création d'une nouvelle chambre ne va pas résoudre les problèmes et ne peut pas être une solution réelle pour la participation parlementaire. D'autre part, la création de deuxième chambre n'est pas très effective pour le processus de décision communautaire. En effet, une participation limitée ne peut pas résoudre le problème de légitimité des parlements nationaux. Donc, il semble évident que les parlements nationaux sont plus directement liés au Conseil qu'au Parlement européen. En somme les gouvernements européens, les membres du Conseil, ont pour origine leurs parlements nationaux est sont responsable devant eux. Pour intégrer directement les parlements nationaux dans le cadre institutionnel européen, il convient probablement de mieux définir le Conseil en tant qu' une institution co-législative fondée sur la légitimité que lui fournissent les Parlements nationaux de chacun des Etats membres. Pour arriver à ce but, il faut envisager les rapports des parlements

nationaux avec leur gouvernement respectif. C'est le seul moyen de faire face aux limitations réelles de l'intervention parlementaire dans l'activité du Conseil. Donc, pour l'implication effective des parlements nationaux, il convient d'établir de nouveaux rapports entre les parlements nationaux et les institutions européennes qui unissent les membres du Conseil à leurs parlements respectifs. De cette façon, les gouvernements peuvent participer au processus de prise de décision au niveau européen et les parlements nationaux doivent avoir un mécanisme de contrôle sur les positions internes de leurs gouvernements dans le Conseil. Aujourd'hui, il est très clair que la question de la légitimité démocratique est directement liée au rôle et aux pouvoirs du Parlement européen et des parlements nationaux, qu'il s'agisse du contrôle qu'ils exercent sur leurs gouvernements nationaux ou d'une participation directe au processus de la prise de décision. Dans l'architecture institutionnelle, il y a des changements dans les processus pour augmenter les contrôles des parlements nationaux. Donc, ce qui est important pour le contrôle parlementaire national de l'activité du Conseil, c'est de garantir que les propositions législatives de la Commission bénéficient d'un accès immédiat aux parlements nationaux et ceux-ci puissent, suivant leurs propres mécanismes internes, contrôler les gouvernements de façon efficace pendant que la proposition législative suit son cours. Les parlements nationaux ont aujourd'hui un rôle relativement bien défini vis-à-vis de l'Union Européenne. Selon les traités de l'Union, une série de fonctions précises a été définie relativement à la ratification des modifications des traités et à l'approbation de certains actes juridiques. Enfin, parmi les quinze Etats membres –aujourd'hui vingt cinq- il s'est créé une pratique variée en accord avec leurs propres règles constitutionnelles, sur le contrôle et sur l'influence à avoir auprès des gouvernements nationaux et de leur politique européenne. Cette pratique se déroule dans la commission aux affaires européennes et dans les commissions parlementaires, qui constituent le cadre de la coopération des gouvernements dans les questions européennes.

En conclusion, la question essentielle est la légitimité démocratique et la représentation des citoyens au sein de l'Union Européenne. La création des nouvelles institutions, les limitations des compétences des institutions ou l'abolition des institutions n'est pas la solution réelle de problème essentielle. Il y a un système bureaucratique dans le processus de décision au sein de l'Union, la

création d'une nouvelle chambre va sans doute alourdir ce processus. Aujourd'hui les citoyens n'ont pas beaucoup d'informations sur les affaires européennes, donc en raison de multiplication des institutions, l'Union Européenne va devenir plus complexe et effroyable pour les citoyens. Le modèle institutionnel de l'Union permet d'intégrer les parlements nationaux dans le processus interne de prise de décision. C'est déjà une réalité dans de nombreux Etats membres qui ont fait un effort important pour adopter leurs structures et leurs procédures parlementaire interne à la réalité européenne. Le problème de ce déficit se varie selon la tradition démocratique de chaque Etats membres. Donc il peut renforcer les échanges des informations entre différents parlements. La COSAC peut être une bonne solution pour le renforcement des relations parlementaires. Donner un caractère officiel à cette conférence peut être très utile et raisonnable pour les échanges des informations. Le renforcement de ce type de relation peut augmenter les canaux de la démocratie participative. Grâce à la démocratie participative, le citoyen peut exercer effectivement son contrôle et peut sanctionner les politiques menées en son nom.

## Annexes

### **Annexe 1 ) La Commission des affaires européennes de la Finlande**

Finlande : La commission principale donne son avis, au nom du Parlement, sur les projets d'actes européens dont décide le Conseil de l'UE dans la mesure où l'adoption requiert un acte législatif. Préalablement, elle donne la parole aux commissions permanentes. Les décisions prises selon le II<sup>e</sup> pilier de l'acquis communautaire font partie des attributions de la commission des Affaires étrangères. La commission principale est composée de 25 membres et, placés sur un pied d'égalité avec eux, de 13 suppléants, membres d'autres commissions (dans la plupart des cas, il s'agit de présidents de commissions et de groupes parlementaires) ; le président et les deux vice-présidents organisent, conjointement avec un représentant de chaque groupe, le traitement des affaires courantes de la commission. Actuellement sont instituées des sous-commissions pour l'OMC et pour le III<sup>e</sup> pilier. Encore récemment, existait une sous-commission chargée de définir la vision finnoise de l'avenir de l'Europe.

La transposition revient aux commissions permanentes. La commission principale se concentre sur la formulation de la position à l'égard des projets de textes européens et sur l'audition des ministres avant les réunions régulières du Conseil de l'UE qui servent de base à la confirmation des positions de négociation gouvernementales. La commission principale se réunit deux fois par semaine. Les deux commissions habilitées décident pour le parlement - la séance plénière peut générer des débats mais non pas une prise de décision.

La commission principale emploie trois conseillers juridiques, trois assistants administratifs, une secrétaire, un agent de bureau, un chercheur et un journaliste. En outre, un conseiller et son assistant sont chargés de l'antenne permanente à Bruxelles. Le secrétariat de la Grande commission et celui de la commission des Affaires étrangères constituent un Secrétariat européen, chargé des contacts avec les institutions européennes et, pour ce qui est des Affaires européennes, avec les parlements nationaux. Le secrétariat de l'UE recourt aux services d'autres instances de travail.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Présenté par M. Pavel Pelant le Secrétaire général Bureau du Sénat de la République tchèque, l'évaluation du questionnaire sur le traitement des affaires européennes dans les parlements nationaux, Novembre 2001

**Annexe 2 ) Article 23 et 45 de la Loi fondamentale****Article 23 [L'union Européenne]**

(1) Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union Européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'Etat de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. A cet effet, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat. L'article 79, al. 2 et 3 est applicable à l'institution de l'Union Européenne ainsi qu'aux modifications de ses bases conventionnelles et aux autres textes comparables qui modifient ou complètent la présente Loi fondamentale dans son contenu ou rendent possibles de tels compléments ou modifications.

(2) Le Bundestag et les Länder par l'intermédiaire du Bundesrat concourent aux affaires de l'Union Européenne. Le gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et aussi tôt que possible.

(3) Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union Européenne, le gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le gouvernement fédéral prend en considération les prises de position du Bundestag. Les modalités sont réglées par la loi.

(4) Le Bundesrat doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les Länder seraient compétents au plan interne.

(5) Dans la mesure où des intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la Fédération a à un autre titre le droit de légiférer, le gouvernement fédéral prend en considération la prise de position du Bundesrat. Lorsque des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs administrations ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante, l'opinion du Bundesrat doit être prise en considération de manière déterminante lors de la formation de la volonté de la Fédération ; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'Etat doit être préservée.

---

Dans les affaires susceptibles d'entraîner une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes de la Fédération, l'approbation du gouvernement fédéral est nécessaire.

(6) Lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union Européenne doit normalement être transféré par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. L'exercice de ces droits a lieu avec la participation du gouvernement fédéral et de concert avec lui ; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'Etat doit être préservée.

(7) Les modalités relatives aux alinéas 4 à 6 sont réglées par une loi requérant l'approbation du Bundesrat.

#### **Article 45 [Commission des affaires de l'Union Européenne]**

Le Bundestag nomme une commission des affaires de l'Union Européenne. Il peut l'autoriser à exercer à l'égard du gouvernement fédéral les droits qui lui sont conférés par l'article 23.<sup>102</sup>

### **Annexe 3 ) La Délégation de l'Assemblée nationale française pour l'Union Européenne**

#### **Textes en vigueur et procédures applicables**

Loi n° 79-654 du 6 juillet 1979 modifiant l'ordonnance n° 58-1000 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en vue de la création des délégations parlementaires pour les communautés européennes (rédaction issue des modifications apportées par les lois n° 90-385 du 10 mai 1990 et n° 94-476 du 10 juin 1994)

**Art. 6. I.** - Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une Délégation parlementaire pour l'Union Européenne. Chacune de ces délégations compte trente-six membres.

II. - Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes.

<sup>102</sup> Bundestag, La Commission des affaires européennes pendant la 14<sup>ème</sup> législature de 1998 à 2002, pp : 7

La Délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.

La Délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette Assemblée. Le mandat des délégués prend fin avec le mandat parlementaire.

III. - Chaque délégation organise la publicité de ses travaux dans les conditions définies par le Règlement de chaque Assemblée.

La Délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes.

IV. - Les délégations parlementaires pour l'Union Européenne ont pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union Européenne en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957, de l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986, du traité sur l'Union Européenne signé le 7 février 1992 et des textes subséquents afin d'assurer l'information de leur assemblée respective. A cet effet, le Gouvernement leur communique, dès leur transmission au Conseil de l'Union Européenne, les projets de directives et de règlements et autres actes de l'Union, à l'exception des projets d'actes à caractère nominatif établi sur le fondement du titre VI du traité sur l'Union Européenne, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union Européenne. Le Gouvernement les tient en outre informées des négociations en cours. Les délégations peuvent demander à entendre les ministres ainsi que des représentants des institutions de l'Union. Elles peuvent inviter à participer à leurs travaux, avec voix consultative, les membres français du Parlement européen.

V. - Les informations et communications, mentionnées au paragraphe IV, reçues par les délégations, sont transmises par le bureau de chaque Assemblée aux commissions parlementaires compétentes dans les conditions définies par le Règlement de chaque Assemblée. Les délégations y joignent, le cas échéant, leurs analyses assorties ou non de conclusions. Elles peuvent être consultées par une commission spéciale ou permanente sur tout acte ou tout projet d'acte de l'Union ou tout projet de texte législatif ayant trait aux domaines couverts par l'activité de l'Union. Elles examinent les projets de directives, de règlements et autres actes de l'Union avant leur adoption par le Conseil de l'Union Européenne.

VI. - Les délégations transmettent des rapports, assortis ou non de conclusions, aux commissions parlementaires compétentes. Ces rapports sont publiés sous une forme définie par le bureau de chaque Assemblée.

VII. - Les délégations définissent leur règlement intérieur.<sup>103</sup>

#### **Annexe 4 ) Standing Orders of the House of Commons, European Scrutiny Committee**

(1) There shall be a select committee, to be called the European Scrutiny Committee, to examine European Union documents and

(a) to report its opinion on the legal and political importance of each such document and, where it considers appropriate, to report also on the reasons for its opinion and on any matters of principle, policy or law which may be affected;

(b) to make recommendations for the further consideration of any such document pursuant to Standing Order No. 119 (European Standing Committees); and

(c) to consider any issue arising upon any such document or group of documents, or related matters.

The expression 'European Union document' in this order and in Standing Orders No. 16 (Proceedings under an Act or on European Union documents), No. 89 (Procedure in standing committees) and No. 119 (European Standing Committees) means—

(i) any proposal under the Community Treaties for legislation by the Council or the Council acting jointly with the European Parliament;

ii) any document which is published for submission to the European Council, the Council or the European Central Bank;

(iii) any proposal for a common strategy, a joint action or a common position under Title V of the Treaty on European Union which is prepared for submission to the Council or to the European Council;

(iv) any proposal for a common position, framework decision, decision or a convention under Title VI of the Treaty on European Union which is prepared for submission to the Council;

(v) any document (not falling within (ii), (iii) or (iv) above) which is published by one Union institution for or with a view to submission to another Union institution

<sup>103</sup> site internet de l'Assemblée Nationale, [www.assemblee-nat.fr](http://www.assemblee-nat.fr)

and which does not relate exclusively to consideration of any proposal for legislation;

(vi) Any other document relating to European Union matters deposited in the House by a Minister of the Crown.

(2) The committee shall consist of sixteen Members.

(3) The committee and any sub-committee appointed by it shall have the assistance of the Counsel to the Speaker.

(4) The committee shall have power to appoint specialist advisers either to supply information which is not readily available or to elucidate matters of complexity within the committee's order of reference.

(5) The committee shall have power to send for persons, papers and records, to sit notwithstanding any adjournment of the House, to adjourn from place to place, and to report from time to time.

(6) The quorum of the committee shall be five.

(7) The committee shall have power to appoint sub-committees and to refer to such sub-committees any of the matters referred to the committee

(8) Every such sub-committee shall have power to send for persons, papers and records, to sit notwithstanding any adjournment of the House, to adjourn from place to place, and to report to the committee from time to time.

(9) The committee shall have power to report from time to time the minutes of evidence taken before such sub-committees.

(10) The quorum of every such sub-committee shall be two.

(11) The committee shall have power to seek from any committee specified in paragraph -12- of this order its opinion on any European Union document, and to require a reply to such a request within such time as it may specify.

(12) The committees specified for the purposes of this order are those appointed under Standing Order No. 152 (Select committees related to government departments) including any sub-committees of such committees, the Select Committee on Public Administration, the Committee of Public Accounts, and the Environmental Audit Committee

(13) Unless the House otherwise orders, each Member nominated to the committee shall continue to be a member of it for the remainder of the Parliament.

**Annexe 5 ) AVRUPA BİRLİĞİ UYUM KOMİSYONU KANUNU****Kanun No. 4847****Kabul Tarihi:****15.4.2003****Amaç ve kapsam**

**MADDE 1.** - Bu Kanunun amacı; Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek, Avrupa Birliğindeki gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmeler konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisini bilgilendirmek ve istenildiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin Avrupa Birliği Mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisinde, Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun kuruluş, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

**Komisyonun kuruluşu**

**MADDE 2.** - Üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecek Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda; siyasi parti grupları ile bağımsızlar Meclisteki sayılarının- boş üyelikler hariç- üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak temsil edilirler. Siyasi parti grupları, Türkiye-Avrupa Birliği Karma Parlamento Komisyonu üyelikleri için adaylarını Avrupa Birliği Uyum Komisyonu üyeleri arasından bildirir.

Avrupa Birliği Uyum Komisyonu üyeleri belirlenirken İngilizce veya Fransızcaıy anlama, konuşma ve yazma düzeylerinde iyi bilen, Avrupa Birliği hukuku alanında uzman milletvekillerine öncelik tanınır.

Bu Komisyon üyelikleri için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yasama yılıdır.

Komisyon, siyasi parti gruplarının yüzde oranlarına göre bir başkan, iki başkanvekili, bir sözcü ve bir katip seçer. Bu seçim, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanan Komisyonun, toplantıya katılanlarının salt çoğunluğunun gizli oyuyla yapılır.

**Komisyunun görevleri**

**MADDE 3.-** Avrupa Birliđi Uyum Komisyonunun görevleri Őunlardır:

- a) BaŐkanlıđın talebi üzerine ya da istenildiđinde TŒrkiye BŒyŒk Millet Meclisi BaŐkanlıđına sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hŒkmiinde kararnamelerin Avrupa Birliđi Mevzuatına uygunluđunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına gŒrŒŐ sunmak,
- b) TŒrkiye'nin Avrupa Birliđine katılım sŒrecine iliŐkin geliŐmeleri izlemek ve mŒzakere etmek,
- c) Her yasama yılının sonunda TŒrkiye'nin Avrupa Birliđine katılım sŒrecindeki geliŐmelere ve Komisyonun o yılki faaliyetlerine iliŐkin bir deđerlendirme raporu hazırlamak ve bunu TŒrkiye BŒyŒk Millet Meclisinin ve HŒkŒmetin bilgisine sunmak,
- d) Avrupa Birliđindeki geliŐmeleri takip etmek, gerektiđinde yurt dıŐında incelemelerde bulunmak ve bu geliŐmeler konusunda TŒrkiye BŒyŒk Millet Meclisini bilgilendirmek,
- e) Avrupa Birliđi kurumları ile diđer Œye ve aday Œlke eŐ parlamentoları ve Avrupa Birliđi komisyonlarıyla iliŐkileri yŒrŒtmek,
- f) Avrupa Birliđine katılım konusunda TŒrkiye BŒyŒk Millet Meclisinin çalıŐmalarına iliŐkin gerekli bilgi ve dokŒmanları temin etmek,
- g) Avrupa Birliđine katılım konusunda kamuyu bilgilendirici etkinlikler yapmak.

**Komisyunun yetkileri**

**MADDE 4.-** Komisyon, görevleri ile ilgili olarak, bakanlıklardan, genel ve katma bŒteli dairelerden, mahalli idarelerden, Œniversitelerden ve diđer kamu kurum ve kuruluŐları ile Œzel kuruluŐlardan bilgi istemek ve ilgililerini çađırıp bilgi almak yetkilerine sahiptir.

Komisyon gerekli gŒrdŒđŒnde uygun bulacađı uzmanların bilgilerine baŐvurabilir. Ankara dıŐında ve yurt dıŐında da çalıŐabilir.

**Komisyunun alıŐma usul ve esasları**

**MADDE 5.-** Avrupa Birliđi Uyum Komisyonu Œye tamsayısının en az Œte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çođunluđu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir Őekilde Œye tamsayısının dŒrtte birinin bir fazlasından az olamaz.

Komisyon, Avrupa Birliđi Mevzuatına uygunluk yönünde Avrupa Birliđi Genel Sekreterliđinden görüş isteyebilir.

Komisyon yıllık faaliyet ve deđerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlıđına sunar. Bu rapor, Danışma Kurulunun görüş ve önerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilir ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilir.

Komisyon raporu, Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara Başkanlıkça gönderilir.

Komisyon çalışmaları ile ilgili olarak, yurt içi ve yurt dışı görevlendirmelere ait giderler, Komisyonun kararı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının onayı ile 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesinden karşılanır.

**Uygulanacak İçtüzük**

**MADDE 6.-** Avrupa Birliđi Uyum Komisyonu çalışmalarında, bu Kanunda açıklık olmayan hallerde Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümleri uygulanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü gereğince komisyonlar üzerinde haiz olduđu denetleme yetkisi bu Komisyon için de geçerlidir.

**GEÇİCİ MADDE 1. –** Siyasi parti grupları; Avrupa Birliđi Uyum Komisyonu üyeliklerine yapılacak ilk seçimler için adaylarını, Türkiye-Avrupa Birliđi Karma Parlamento Komisyonu üyeleri de dahil olacak şekilde bildirirler.

Avrupa Birliđi Uyum Komisyonununun 22 nci dönemde ikinci devre için yapılacak üye seçimleri diđer komisyonlarla birlikte yapılır.

**Yürürlük**

**MADDE 7. -** Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

**Yürütme**

**MADDE 8. -** Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ile Bakanlar Kurulu yürütür.

**Annexe 6) La Déclaration numéro 13 annexé au traité de Maastricht relative au rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne**

La conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des parlements nationaux aux activités de l'Union Européenne.

Il convient à cet effet d'intensifier l'échange d'informations entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Dans ce contexte, les gouvernements des États membres veillent, entre autres, 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.

De même, la conférence considère qu'il est important que les contacts entre les parlements nationaux et le Parlement européen soient intensifiés, notamment grâce à l'octroi de facilités réciproques appropriées et à des rencontres régulières entre parlementaires intéressés aux mêmes questions.

**Annexe 7 ) La Déclaration numéro 14 annexé au traité de Maastricht relative à la Conférence des parlements**

La conférence invite le Parlement européen et les parlements nationaux à se réunir en tant que de besoin en formation de Conférence des parlements (ou Assises). La Conférence des parlements est consultée sur les grandes orientations de l'Union Européenne, sans préjudice des compétences du Parlement européen et des droits des parlements nationaux. Le président du Conseil européen et le président de la Commission font rapport à chaque session de la Conférence des parlements sur l'état de l'Union.

**Annexe 8 ) Le Protocole sur le Rôle des Parlements Nationaux dans l'union Européenne annexé à la Constitution de l'Union Européenne**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT que la manière dont les différents parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre,

DÉSIREUSES, cependant, d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à

exprimer leur point de vue sur les propositions législatives ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier,

ONT ADOPTÉ les dispositions ci-après, qui sont annexées à la Constitution:

### **I. Informations destinées aux parlements nationaux des États membres**

1. Tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux des États membres lors de leur publication. La Commission envoie également aux parlements nationaux des États membres le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique qu'elle présentera au Parlement européen et au Conseil des ministres, en même temps qu'elle les envoie à ces institutions.

2. Toutes les propositions législatives adressées au Parlement européen et au Conseil des ministres sont envoyées simultanément aux parlements nationaux des États membres.

3. Les parlements nationaux des États membres peuvent adresser aux Présidents du Parlement européen, du Conseil des ministres et de la Commission un avis motivé concernant la conformité d'une proposition législative avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

4. Un délai de six semaines est observé entre le moment où une proposition législative est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen, du Conseil des ministres et des parlements nationaux des États membres dans les langues officielles de l'Union européenne et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil des ministres en vue de son adoption ou de l'adoption d'une proposition dans le cadre d'une procédure législative, des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence, dont les motifs doivent être exposés dans l'acte ou la position du Conseil des ministres. Sauf dans des cas urgents dûment motivés, aucun accord ne peut être constaté sur une proposition législative au cours de ces six semaines. Un délai de dix jours est observé entre l'inscription d'une proposition à l'ordre du jour du Conseil des ministres et l'adoption d'une proposition.

5. Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil des ministres, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil des

ministre délibère sur des propositions législatives, sont communiqués directement aux parlements nationaux des États membres, en même temps qu'aux gouvernements des États membres.

6. Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à la disposition de l'article I-24, paragraphe 4, premier alinéa, de la Constitution, les parlements nationaux sont informés avant toute décision. Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à la disposition de l'article I-24, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la Constitution, les parlements nationaux sont informés au moins quatre mois avant qu'une décision soit prise.

7. La Cour des comptes envoie à titre d'information son rapport annuel aux parlements nationaux des États membres, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil des ministres.

8. Lorsque les parlements nationaux sont bicaméraux, ces dispositions s'appliquent aux deux chambres.

## **II. Coopération interparlementaire**

9. Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble comment organiser et promouvoir de façon efficace et régulière la coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne.

10. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil des ministres et de la Commission. Cette Conférence promeut en outre l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements des États membres et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. La Conférence peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la Conférence ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent leur position.

**Annexes 9)****Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DÉSIREUSES de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union;

DÉTERMINÉES à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article I-9 de la Constitution, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes par les institutions,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées à la Constitution

1. Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article I-9 de la Constitution.

2. Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la

Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.

3. La Commission envoie toutes ses propositions législatives ainsi que ses propositions modifiées aux parlements nationaux des États membres en même temps qu'au législateur de l'Union. Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil des ministres sont envoyées par ceux-ci aux parlements nationaux des États membres.

4. La Commission motive sa proposition au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Toute proposition législative devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une loi-cadre européenne, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs

et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. La Commission tient compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

5. Tout parlement national d'un État membre ou toute chambre d'un parlement national peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission de la proposition législative de la Commission, adresser aux Présidents du Parlement européen, du Conseil des ministres et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estimerait que la proposition en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

6. Le Parlement européen, le Conseil des ministres et la Commission tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux des États membres ou par une chambre de ces parlements. Les parlements nationaux des États membres ayant un système parlementaire monocaméral disposent de deux voix tandis que chacune des chambres d'un système parlementaire bicaméral dispose d'une voix. Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition de la Commission du principe de subsidiarité représenteraient au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux des États membres et aux chambres des parlements nationaux, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition. Ce seuil est d'au moins un quart lorsqu'il s'agit d'une proposition de la Commission ou d'une initiative émanant d'un groupe d'États membres dans le cadre des dispositions de l'article III-165 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. À l'issue de ce réexamen la Commission peut décider, soit de maintenir sa proposition, soit de la modifier, soit de la retirer. La Commission motive sa décision.

7. La Cour de justice est compétente pour connaître des recours pour violation par un acte législatif du principe de subsidiarité introduits, conformément aux modalités prévues à l'article III-270 de la Constitution, par les États membres ou transmis par ceux-ci conformément à leur ordre juridique au nom de leur parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Conformément au même article de la Constitution, de tels recours peuvent aussi être introduits par le Comité des

régions concernant des actes législatifs pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation.

8. La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil des ministres et aux parlements nationaux des États membres un rapport sur l'application de l'article I-9 de la Constitution. Ce rapport annuel est également transmis au Comité des régions et au Comité économique et social.



## *Bibliographie*

### **Ouvrages Spécifiques**

Burbon, J.J., *Les institutions européennes*, Paris, 2002

Costa O., *Le Parlement européen Assemblée délibérative*, Institut d'Etudes européennes, Belgique, 2000

Lieven S, *Les Parlements Nationaux dans l'Union européenne : A la recharge d'un pouvoir perdu*, Université Robert Schuman DESS Euro Journalisme, Strasbourg, 2001-2002

Magnette P., *La Construction de l'Europe*, Institut d'Etudes européennes, Belgique, 2000

Magnette P. et Télo M., *De Maastricht à Amsterdam*, Etudes européennes, Belgique, 1998

Rideau J., *Les États Membres de l'Union européenne*, Paris, CEDORE, 1999

### **Les Rapports officiels et non officiels**

Barnier M., *Réunion des présidents des groupes parlementaires PPE des parlements des pays membres de l'Union européenne*, Intervention, Parlement européen, 21-22 mai 2001

Blumann C, "*Aspects institutionnels*", RTDE, Vol.4 - 1997,

Contribution pour la Convention sur l'avenir de l'Europe, les Institutions de l'Union européenne, les parlements nationaux et la Présidence XXVIIème COSAC, Copenhague 16-18 octobre 2002

Costa O et Magnette P., *Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen?*, Politique européenne Pole européenne de Science Politique, n°9, hiver Paris, 2003

Costa O., *Qui les députés européens représentent-ils? Socialisation et représentation territoriale au Parlement européen*, CERVL Institut d'études politiques, Bordeaux 2003

Dahl B., *Assurer la démocratie et la légitimité - Le rôle des Parlements nationaux dans les structures européennes*, Conférence des présidents des parlements de l'UE, Stockholm, 13-15 septembre 2001

De Housse R., Maurer A., Nestor J., Quermonne J. L., Schild J., *L'union européenne : une troisième voie franco-allemande*, Groupement d'Etudes et de recherches N°23, Paris, avril 2003

Eyskens M., *Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et plus particulièrement dans la PESD*, présentée au nom de la Commission, Paris ,4 Juin 2002

Genton J., Estier C., Guéna Y , *Comment organiser l'action collective des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne* , rapport 24, 1996/1997

Haenel M.H., *Contribution à l'occasion de la rencontre du Parlement européen avec les parlements nationaux, Un nouveau rôle pour les parlements nationaux Dans l'union européenne*, Publication de Sénat, Bruxelles ,8 juillet 2002

Hansen I., *Le rôle des parlements nationaux dans le cadre des institutions européennes*, Rapport de Président de Folketing, Conférence des présidents des parlements nationaux de l'Union européenne Madrid 7-9 juin 2002

Hansen I., *The role of national parliaments in the European institutional framework*, Madrid , 7-9 2002

Journal officiel de l'UE, *Règlement de la Conférence des Organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne*, Bruxelles, 10 Octobre 2003,

Journal officiel de l'UE, *Code de conduite de Copenhague pour les parlements*, Bruxelles, 27 janvier 2003

Kiljunen K., *National parliamentary scrutiny and multilateral mechanisms for cooperation*, Le Document de Group de travail, Bruxelles, 1 Octobre 2002

Kabel R., "*Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union*", dans *Gedächtnisschrift Grabitz*, Munich, Beck, 1995, p. 241, 248 -citer par j.Rideau pp.30

Lamassoure A., *Le Document de Séance Parlement européen, Sur la délimitation des compétences entre l'UE et les Etats Membres*, Strasbourg ,24 Avril 2002

Layer F., *Le rôle collectif des parlements nationaux dans l'union européenne : une réponse au déficit démocratique ?*, Petites affiches, No 259 – 9 , Paris, 28 Décembre 2001

Lord C., Sous la direction de Rozenberg O. et Sure Y., *Parlementarismes et construction européenne*, Politique Européenne Pole européenne de Science Politique, n°9, hiver Paris 2003

Magnette P., *L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, 26 et 27 mai 2000

Maurer A., *COSAC, National parliaments and their contribution to a European strong public*, Berlin, 2002

Maurer A., *National Parliaments in the European Architecture: Elements for establishing a best Practice Mechanism*, Le Document de Group de travail, Bruxelles 9 Juin 2002

Maurer A., *Committees in the EU system: A deliberative perspective*, Université Osnabrück, 2002

Maurer A., *Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne : options, contraintes et obstacles*, Université Osnabrück, Berlin, mars 2002

Maurer A. et Wessels W., *Constitutionalism and the Future of the European Union Comparing national views and discourses*, Austrian Academy of Sciences ICE, Trans European Policy Studies Association, Cologne/ Bruxelles , 2001

Maurer A., *Democracy Accountability in the Enlarged European Union*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2001

Moravcsik A., *In Defense of Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in EU*, JCSM Volume 40 No: 4, Harward University, Boston, 2002

Navarro J., *L'attitude des membres du Parlement européen à l'égard de l'intégration représentations, socialisation, comportements*, Institut d'études politiques de Bordeaux, Turin, March 2002

Napolitano G., *Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne*, Parlement européen doc. No.A5-0023/2002, du 23 janvier 2002

Neuhold C., *Reforming the European Parliament, Paper presented at the Panel: "The Reform of the EU Institutions"*, EUSA Conference, Tennessee Nashville, March 2003

Nothomb C.F., *The role of national parliaments and the European Parliament in building the European Union*, in The Brussels Review, N° 4th Quarter, Bruxelles, 1994

Note de Transmission, *Réactions au projet de protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*, Convention 611/03, 12 Mars 2003, Bruxelles

Note de Praesidium à la Convention, *Delimitation of competence between the European Union and the Member States*, Convention 47/02, Bruxelles, 15 Mai 2002

Note de Transmission de Praesidium à la Convention, *Le rôle de Parlements Nationaux dans l'architecture européenne*, Convention 67/1/00 Bruxelles, 29 Mai 2002

Publication de ECPRD, *European Affairs Committees, the Influence of National Parliaments on European Policies*, Bruxelles, ECPRD, 2002

Présentation CAFECES, *Carrefour pour une Europe civique et sociale*, Contribution aux travaux de la Conférence intergouvernementale, CAFECES, 30 Paris, Septembre 2003

Rapport de Group de Travail IV, *Le rôle de Parlements Nationaux*, Convention 353/02, Bruxelles ,22 Octobre

Rapport de Group de Travail IV, *Le rôle de parlements nationaux*, Convention 353/02, Bruxelles ,22 Octobre 2002

Raunio, T. (1999), *always one steps behind? National Legislatures and the European Union*, Government and Opposition, 34/2; p. 192., citer EPCRD

Rivaud P. et Smith A., *La Commission européenne : les dynamiques d'une reconfiguration, institutionnelle*, Politique Européenne Pole européenne de Science Politique, n°5, automne Paris 2001

Rozenberg O., *Les Parlements nationaux et l'Union européenne : une inadéquation structurelle ?*, Synthèse 99, Paris, 2003

Rudi Ubeda L. F., *Le rôle des parlements nationaux Pendant les négociations d'adhésion À l'union européenne*, Le rapport pour la conférence des Présidents des Parlements, Stockholm 13-15 Septembre 2001

Thierse W., *La défense de la démocratie et de la légitimité dans l'Union européenne:le rôle des Parlements nationaux dans les structures européennes*, Conférence des présidents des parlements de l'UE, Stockholm ,13-15 septembre 2001

Tanugi C.. L., *Le nouveau visage du déficit démocratique*, Les articles de Notre Europe, 26 juillet 2004

Stuart M. *Mandate of Working Group on National Parliaments*, Cover Note to the members of the Convention, Convention 74/02, Bruxelles ,30 Mai 2002

### **Textes fondamentaux**

Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam, Textes comparés, La documentation française, Paris, 1999

Le traité de Nice ; est entré en vigueur le 1er février 2003

La déclaration de Laeken, 14 & 15 Decembre 2001

### **Principaux sites internet**

- <http://european-convention.eu.int>
- [http://www.europarl.eu.int/natparl/COSAC/history\\_fr.htm](http://www.europarl.eu.int/natparl/COSAC/history_fr.htm)

- [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- [www.notre-europe.asso.fr](http://www.notre-europe.asso.fr)
- [www.COSAC.org](http://www.COSAC.org)
- [www.senat.fr](http://www.senat.fr)
- <http://www.essex.ac.uk/ECPR/standinggroups/parliaments/papers.htm>
- <http://www.ecprd.org/>
- [www.ccre.org](http://www.ccre.org)
- [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)
- [www.ue.eu.int](http://www.ue.eu.int)
- [www.infoeurope.fr](http://www.infoeurope.fr)

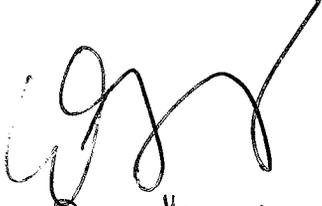


Doç. Dr. Beril DEDEOĞLU

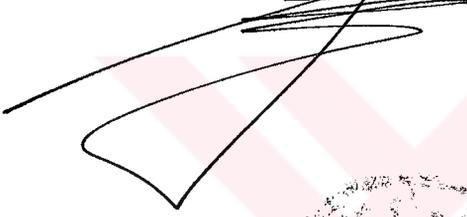
112



Doç. Dr. Emelment TEZCAN



Yard. Doç. Dr. Emelment TEZCAN



Doç. Dr. İdil KAYA  
Gaziantep Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
M. S. No: 112