



COLLÈGE JURIDIQUE
franco-roumain d'études européennes

Année Universitaire 2011/2012
Licence II — Semestre I

DROIT INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE

Cours de M. Fabrice HOURQUEBIE, Professeur, Université de Bordeaux

Travaux dirigés de Mlle Buruiana Monica, ATER Droit public, Université de Bordeaux

Séance n°5 : Le parlement européen et les Parlements nationaux

DOCUMENTS FOURNIS

- Document n°1 : CJCE, 22 mai 1990, Parlement européen c/ Conseil des Communautés européennes, Aff. C-70/88, Rec., p. I-2041, extraits.
- Document n°2 : Débats parlementaires du Sénat, Séance du 2 mars 2000, <http://www.senat.fr/seances/s200003/s20000302/sc20000302056.html>.
- Document n°3 : Y. MENY, L'Europe et la démocratie, 2000, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/france_829/label-france_5343/les-numeros-label-france_5570/lf40-union-europeenne_11533/presidence-francaise-union-europeenne-br-juillet-decembre-2000_11708/europe-democratie_23362.html.
- Document n°4 : Parlement européen et députés, législature 2009-2014, <http://www.touteleurope.eu/fr/organisation/institutions/parlement-europeen-et-deputes/presentation/les-deputes-europeens.html#c43196>.
- Document n°5 : Composition politique du Parlement européen, législature 2009-2014, http://fr.wikipedia.org/wiki/Parlement_europ%C3%A9en.
- Document n°6 : Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union Européenne annexé au traité de Lisbonne, 2008/C115/01, JOUE du 9 mai 2008, p. 1 et s.
- Document n°7 : J. L. SAURON, « Le nouveau rôle des Parlements nationaux après le Traité de Lisbonne », *Gazette du Palais*, 19 juin 2008, n° 171, p. 59.

RESSOURCES ET BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRES

- E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN et C. SCHNEIDER (sous la dir.), *Le traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?*, Bruylant, 2009.

EXERCICE

- Vous traitez le sujet suivant : *Les Parlements nationaux et le Parlement européen, concurrence ou complémentarité ?*

DOCUMENT n°1 : CJCE. 22 mai 1990. Parlement européen c/ Conseil des Communautéseuropéennes.
Aff. C-70/88. Rec.. p. I-2041. extraits.

(...) 3 Lors de la procédure d'élaboration du règlement attaqué, le Parlement européen, consulté par le Conseil conformément à l' article 31 du traité CEEA, a exprimé son désaccord sur la base juridique retenue par la Commission et a demandé à celle-ci de lui présenter une nouvelle proposition fondée sur l' article 100 A du traité CEE . La Commission n' ayant pas donné suite à cette demande, le Conseil a arrêté le règlement n° 3954/87 sur la base de l'article 31 du traité CEEA . Le Parlement a alors introduit le présent recours en annulation contre ce règlement.

4 Le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l' article 91, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement de procédure de la Cour et a demandé à la Cour de statuer sur cette exception sans engager le débat au fond .

5 A l'appui de cette exception, (...), le Conseil a exposé que la question de la qualité du Parlement européen pour agir en annulation avait été clairement tranchée par la Cour dans l'arrêt du 27 septembre 1988 et que, dès lors, le présent recours était irrecevable.

6 Le Parlement européen a conclu au rejet de l'exception. Il a fait valoir que la présente affaire comportait un élément nouveau par rapport à l'affaire 302/87. La Cour aurait, en effet, relevé, pour justifier son refus de reconnaître au Parlement européen la qualité pour agir en annulation, qu' il appartenait à la Commission, en vertu de l' article 155 du traité CEE, de veiller aux prérogatives du Parlement et d' introduire à cet effet les recours en annulation qui se révéleraient nécessaires . Or, la présente affaire démontrerait que la Commission ne saurait s'acquitter de cette responsabilité, dans la mesure où elle a fondé sa proposition sur une base juridique autre que celle considérée comme appropriée par le Parlement . Par conséquent, celui-ci ne pourrait pas compter sur la Commission pour défendre ses prérogatives par un recours en annulation .

7 Le Parlement européen a ajouté que l' adoption par le Conseil de l' acte attaqué ne pouvait être regardée comme un refus d' agir implicite qui ouvrirait au Parlement la voie du recours en carence . Par ailleurs, la protection de ses prérogatives par des recours des particuliers serait tout à fait aléatoire et donc dépourvue d' efficacité .

8 Il y aurait, dès lors, un vide juridique que la Cour devrait combler en reconnaissant au Parlement européen la qualité pour agir en annulation limitée à la mesure nécessaire à la sauvegarde de ses prérogatives propres .

(...)

11 Il convient d' observer à titre liminaire que, l' acte attaqué étant fondé sur une disposition du traité CEEA, la recevabilité du recours tendant à l' annulation de cet acte doit être appréciée au regard de ce traité .

12 Ainsi qu' il résulte de l' arrêt du 27 septembre 1988, précité, le Parlement ne dispose pas du droit d' intenter un recours en annulation au titre des dispositions de l' article 173 du traité CEE ou de celles de l' article 146 du traité CEEA dont le contenu est identique .

13 En effet, d' une part, le Parlement n' est pas mentionné, au premier alinéa de l' article 173 ou de l' article 146, parmi les institutions qui peuvent, avec les Etats membres, agir en annulation contre tout acte d' une autre institution.

14 D' autre part, n' étant pas une personne morale, le Parlement ne peut pas saisir la Cour sur le fondement du deuxième alinéa des mêmes articles, dont le système serait, de toute manière, inadapté à un recours en annulation de sa part .

15 Dans le même arrêt du 27 septembre 1988, après avoir indiqué les raisons pour lesquelles le Parlement n' avait pas qualité pour la saisir sur le fondement de l' article 173 du traité CEE, la Cour a rappelé que diverses voies de droit étaient ouvertes pour garantir le respect des prérogatives du Parlement . Comme le relève cet arrêt, non seulement le Parlement dispose du droit d' intenter un recours en carence, mais, en outre, les traités offrent des moyens de déférer à la censure de la Cour les actes du Conseil ou de la Commission intervenus en méconnaissance des prérogatives du Parlement .

(...)

20 Il résulte de ce qui précède que l' existence de ces diverses voies de droit ne suffit pas à garantir, de façon certaine, en toutes circonstances, la censure d' un acte du Conseil ou de la Commission qui méconnaîtrait les prérogatives du Parlement .

21 Or, ces prérogatives sont l'un des éléments de l'équilibre institutionnel créé par les traités. Ceux-ci ont, en effet, mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions de la Communauté, qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de la Communauté et dans la réalisation des tâches confiées à celle-ci.

22 Le respect de l'équilibre institutionnel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres. Il exige aussi que tout manquement à cette règle, s'il vient à se produire, puisse être sanctionné.

23 La Cour, chargée, en vertu des traités, de veiller au respect du droit dans leur interprétation et dans leur application, doit ainsi pouvoir assurer le maintien de l'équilibre institutionnel et, par conséquent, le contrôle juridictionnel du respect des prérogatives du Parlement, lorsqu'elle est saisie à cette fin par ce dernier, par une voie de droit adaptée à l'objectif qu'il poursuit.

24 Dans l'exercice de cette mission, la Cour ne saurait, certes, ranger le Parlement au nombre des institutions qui peuvent former un recours au titre de l'article 173 du traité CEE ou de l'article 146 du traité CEEA, sans être tenues de justifier d'un intérêt à agir.

25 Il lui incombe, toutefois, d'assurer la pleine application des dispositions des traités relatives à l'équilibre institutionnel et de faire en sorte que, comme les autres institutions, le Parlement ne puisse pas être atteint dans ses prérogatives sans disposer d'un recours juridictionnel, parmi ceux prévus par les traités, qui puisse être exercé de manière certaine et efficace.

26 L'absence, dans les traités, d'une disposition prévoyant le droit de recours en annulation en faveur du Parlement peut constituer une lacune procédurale, mais elle ne saurait prévaloir à l'encontre de l'intérêt fondamental qui s'attache au maintien et au respect de l'équilibre institutionnel défini par les traités constitutifs des Communautés européennes.

27 Par conséquent, le Parlement est recevable à saisir la Cour d'un recours en annulation dirigé contre un acte du Conseil ou de la Commission, à la condition que ce recours ne tende qu'à la sauvegarde de ses prérogatives et qu'il ne se fonde que sur des moyens tirés de la violation de celles-ci. Sous cette réserve, le recours en annulation du Parlement est soumis aux règles prévues par les traités pour le recours en annulation des autres institutions.

28 Au nombre des prérogatives conférées au Parlement figure, dans les cas prévus par les traités, sa participation au processus d'élaboration des actes normatifs, en particulier sa participation à la procédure de coopération prévue par le traité CEE.

29 En l'espèce, le Parlement soutient que le règlement attaqué se fonde sur l'article 31 du traité CEEA qui prévoit seulement la consultation du Parlement, alors qu'il aurait dû être fondé sur l'article 100 A du traité CEE qui exige la mise en oeuvre de la procédure de coopération avec le Parlement.

30 Ce dernier en tire la conséquence que le choix par le Conseil de la base juridique du règlement attaqué aurait conduit à une méconnaissance de ses prérogatives, en le privant de la possibilité, qu'offre la procédure de coopération, de participer de manière plus intense et plus active à l'élaboration de l'acte que dans le cadre d'une procédure de consultation.

31 Le Parlement invoquant une atteinte à ses prérogatives découlant du choix de la base juridique de l'acte attaqué, il résulte de tout ce qui précède que le présent recours est recevable. L'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil doit, dès lors, être rejetée et la procédure doit être poursuivie pour l'examen de l'affaire au fond.

DOCUMENT n°2 : Débats parlementaires du Sénat, Séance du 2 mars 2000.

Les sénateurs discutent de la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats (J.O n° 82 du 6 avril 2000 page 5239). Elle a introduit un article 6-2 dans la loi DU 7 JUILLET 1977 RELATIVE A L'ELECTION DES REPRESENTANTS AU PARLEMENT EUROPEEN.

« Art. 6-2. - Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec l'exercice d'une des fonctions électorales suivantes : président d'un conseil régional, président d'un conseil général, maire ».

L'amendement n°16 entend renoncer à cette modification.

« M. Guy Allouche. Nous voterons [pour l'interdiction du cumul des mandats]. Comme l'a dit à l'instant M. le ministre, qu'est-il reproché aux parlementaires européens français ?

Leur absentéisme ! Parmi les quinze pays de l'Union, quatorze n'autorisent pas le cumul. Il y a donc une présence massive des députés européens de ces quatorze pays amis. Les plus absents sont les

Français, parce qu'ils cumulent !

Alors que l'occasion nous est offerte de limiter ce cumul, d'autant plus que le Parlement européen siège toute l'année, à Strasbourg et à Bruxelles, et cela plusieurs jours par semaine, et de faire en sorte que nos amis parlementaires européens soient présents, la commission des lois supprime cette disposition ! Une fois de plus, la France va se distinguer, alors que la disposition du projet de loi n'avait tout simplement pour objet que de mettre les parlementaires français dans une situation d'égalité avec les parlementaires des quatorze autres pays de l'Union européenne.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'ajouterai que ce qui est vrai pour les députés européens l'est tout autant pour les autres parlementaires ! Ici même, alors qu'il n'y a aucun étranger, bien sûr, puisque nous sommes au Parlement français, on ne peut pas dire que l'absentéisme ne règne pas !
(...)

M. le président. La parole est à M. Blanc.

M. Paul Blanc. Je ne suivrai pas, bien entendu, nos collègues, car il est indispensable que nos parlementaires européens ne soient pas coupés des réalités du terrain, d'autant que les Français leur reprochent précisément de l'être ! Or le fait d'exercer un mandat local ne les empêche nullement d'être présents à Strasbourg ou à Bruxelles, contrairement à ce que vous avez dit tout à l'heure ! C'est la raison pour laquelle je voterai l'amendement n° 16 de la commission.

Mme Anne Heinis. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Heinis.

Mme Anne Heinis. Monsieur Allouche, êtes-vous bien sûr qu'au Parlement européen l'absentéisme, qui est tout à fait regrettable d'ailleurs, va disparaître du seul fait que nous autoriserons ou non un certain cumul ? Personnellement, je ne le crois pas. Je déplore, comme vous, que les parlementaires ne soient pas assez présents. Je ne connais pas les raisons exactes de cette désaffection, mais je ne pense pas que notre décision ait un grand poids, d'autant que leur rythme de séances n'est pas du tout comparable au nôtre. Ils siègent, en effet, une bonne partie de l'année, mais plusieurs jours d'affilée, soit presque des semaines. Je suis hostile non pas à un certain cumul des mandats, mais aux abus. Lorsqu'un ministre reste maire de sa ville, nul ne prétend qu'il ne remplit pas ses fonctions parce qu'il est ministre et maire ! Je ne connais pas les raisons de l'absentéisme des parlementaires européens, mais j'ai tendance à croire que le fait de les autoriser à cumuler les mandats, ce qui leur permettra, comme le disait tout à l'heure notre collègue, de rester près du terrain, ne changera pas grand-chose.

Nos concitoyens reprochent à nos parlementaires européens de ne pas les connaître. Il est en effet très difficile, lorsqu'on n'exerce pas une fonction locale de se faire connaître. Au moins pourrait-on espérer que, s'ils en exerçaient une, pas nécessairement très importante, ils seraient davantage connus, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Ce n'est pas bon pour eux et cela ne les motive pas. Voilà pourquoi je voterai l'amendement n° 16.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. M. Paul Blanc met en avant la proximité. Mon cher collègue, les députés européens représentent la France au Parlement européen et non leur canton, leur commune ou leur département !

M. Paul Blanc. Mais les problèmes sont les mêmes !

M. Guy Allouche. L'argument que vous avancez pour ce qui est du parlementaire national ne se justifie absolument pas pour le parlementaire européen.

M. Paul Blanc. Si ! Les problèmes de la France sont partout les mêmes, de Dunkerque à Perpignan !

M. le président. Avant de faire de la géographie, monsieur Blanc, laissez poursuivre M. Allouche !

M. Guy Allouche. Raison de plus pour que le parlementaire européen puisse librement circuler dans l'ensemble du pays pour prendre connaissance de ce qui s'y passe. Comme il voyage beaucoup à travers l'Europe et le monde, l'argument de proximité que vous évoquez ne tient pas pour ce qui concerne le parlementaire européen.

Une fois de plus, comme vous, je regrette l'absentéisme marqué de nos collègues français au Parlement européen. Nous nous faisons remarquer. Il est clairement dit, et même répété partout, que, malheureusement, notre pays n'est pas toujours aussi bien défendu qu'il devrait l'être par rapport à d'autres pays européens dont l'importance est souvent moindre ; nous en souffrons tous.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 16, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, le texte proposé pour l'article 6-2 de la loi du 7 juillet 1977 est supprimé (...). »

La modification a eu lieu malgré l'opposition du Sénat mais l'article 6-2 a été finalement abrogé en 2003 !

DOCUMENT n°3 : Y. MENY. « L'Europe et la démocratie ». 2000.

Au cours des trente dernières années, il est apparu que le développement de l'intégration européenne pouvait produire un effet pervers de taille. En vidant d'une partie de leurs compétences les Etats-nations et en transférant les responsabilités des parlements aux exécutifs, l'Europe en construction affectait le principe démocratique lui-même. Quelques pistes de réflexion pour une Europe plus démocratique.

La décision de faire élire au suffrage universel direct, pour la première fois en 1979, l'Assemblée européenne jusque-là composée de représentants des Etats-membres fut présentée comme une étape fondamentale de la démocratisation de l'Europe.

Elle semblait aussi répondre aux critiques des « eurosceptiques », des opinions publiques mais aussi des parlements nationaux. Les parlementaires britanniques étaient en particulier furieux de devoir renoncer en pratique à la souveraineté absolue du parlement de Westminster et dénoncèrent le fait que le transfert de souveraineté se fit au profit d'institutions « non démocratiques ».

Un « déficit démocratique » ?

Au début des années 70, un universitaire travailliste David Marquand, bien que favorable à la présence anglaise au sein de l'Europe, fit une analyse critique de la situation, stigmatisant ce qu'il qualifia de « déficit démocratique » et suggérant lui aussi l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct.

Apparemment cette critique ne devrait plus avoir raison d'être puisque la revendication principale, celle de l'élection directe a été obtenue. Pourtant, depuis ces quinze dernières années la notion de « déficit démocratique » continue d'être associée à la construction européenne.

Cette formule choc est même devenue un véritable slogan autour duquel s'est constituée la plus hétéroclite des coalitions : on y trouve des Européens convaincus soucieux de renforcer effectivement le caractère démocratique de la construction européenne ; on y trouve à l'opposé les anti-européens les plus farouches tels certains partis conservateurs, les partis d'extrême droite, les partis populistes et certains groupuscules d'extrême gauche ; on trouve enfin les parlementaires européens eux-mêmes, trop heureux de bénéficier de l'aubaine pour réclamer - à juste titre - des compétences élargies et des procédures de participation à la décision plus généreuses à leur égard.

En fait, tout s'est passé comme si le référent implicite était celui d'un modèle parlementaire mythique, où, sous le contrôle assidu d'un peuple attentif, les représentants élus disposaient de la plénitude du pouvoir. Or cette vision idéaliste et idéalisée n'est réalisée nulle part. D'une part, les parlements ont partout perdu de leur importance par rapport aux exécutifs. D'autre part, la démocratie occidentale en général et européenne en particulier n'est pas seulement fondée sur le « demos », le pouvoir direct ou médiatisé du peuple, mais aussi sur un système de poids et de contrepoids, sur l'affirmation de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit.

Cet élément « constitutionnaliste » de la construction européenne est non seulement présent, mais il est même hyperdéveloppé. L'Union européenne est pourvue d'une Cour de Justice qui fait respecter avec rigueur l'Etat de droit. Mais, surtout, nul système politique au monde ne possède un ensemble aussi sophistiqué de règles, de procédures, d'institutions garantissant le respect de la minorité et empêchant l'abus de pouvoir ou de majorité : les règles de vote, par exemple, quand elles ne prévoient pas l'unanimité des membres du Conseil, sont soigneusement calculées pour éviter la domination par le nombre (les petits pays) ou la puissance (les grands pays). La Commission propose mais le Conseil et le Parlement disposent, et ne peuvent agir que si la première propose... Quant au Conseil des ministres, il n'existe au singulier que sous forme d'idéal-type, puisqu'il recouvre plus de vingt formations différentes du Conseil selon la nature des problèmes traités. Le Conseil européen enfin, formé des chefs d'Etat et de gouvernement complète ce complexe écheveau d'institutions, le plus sophistiqué des systèmes de « checks-and-balances » jamais conçu historiquement. Sur ce versant constitutionnaliste de la démocratie, ce n'est pas de déficit qu'il faudrait parler, mais de trop-plein !

C'est sur l'autre versant, celui du populaire, que le bât blesse, même si apparemment l'Union européenne remplit les conditions minimales requises par les systèmes démocratiques, c'est-à-dire l'élection au suffrage universel direct des députés au Parlement européen. En ce domaine, il n'est possible d'apporter des améliorations qu'à la marge, notamment en matière de mode de scrutin, de découpage des circonscriptions - la France par exemple ne comporte qu'une circonscription unique — [ce n'est plus le cas actuellement], de constitution de listes transnationales, de désignation par les partis en concurrence du leader qu'ils souhaiteraient proposer comme président de la Commission, etc.

Serait nécessaire par exemple un système de partis européens à caractère transnational. Serait tout aussi indispensable un véritable « espace public européen », où les enjeux de l'Europe pourraient être débattus autrement que sous la forme de quinze débats nationaux distincts. Des progrès indéniables sont faits dans cette direction mais ils se heurtent à la diversité linguistique et au cloisonnement de l'information et des médias.

Pour un espace public européen

Le processus de démocratisation sera donc long et accidenté. On pourrait toutefois progresser dans trois directions : d'une part, de manière indirecte en faisant des parlements nationaux des relais locaux de l'Union européenne. Mais le souhaitent-ils ? D'autre part, en introduisant la possibilité de consultations directes des peuples européens sur une même question - par exemple l'élargissement ou la réforme des institutions. A ce jour, ces consultations ne sont pas nationales, à la discrétion des gouvernements et incapables de conduire à la formation d'une majorité européenne sur une question donnée. Enfin, dans l'immédiat, il serait possible de renforcer l'adhésion des citoyens à l'Union en donnant aux traités la force et la clarté d'une Constitution qui inclurait - il n'est jamais trop tard pour bien faire - la Charte fondamentale des droits de l'Homme, qui manque encore à l'Union européenne.

Yves Mény, Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris

Directeur du centre Robert-Schuman à l'Institut universitaire européen de Florence

DOCUMENT n°4 : Parlement européen et députés, législature 2009-2014. Les députés européens

Le Parlement européen (PE) est l'organe de représentation des citoyens des Etats membres de l'Union européenne. Les députés européens défendent les droits des citoyens européens. Depuis 1979, les députés sont élus au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. Les citoyens français et européens peuvent voter et sont éligibles dans leur pays d'origine ou leur pays de résidence. Les dernières élections européennes ont eu lieu du 4 au 7 juin 2009, dans l'ensemble des 27 Etats membres de l'UE.

Le 8 juin 2009, le nombre de députés européens est passé de 785 à 736 députés. Avant l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie en 2007, le Parlement européen était composé de 732 membres.

Répartition des députés européens Par pays

Entre le 1er janvier 2007 et le 8 juin 2009, le Parlement était composé de 785 parlementaires.

Le Parlement européen compte désormais 736 membres. Le nombre de députés représentant chaque Etat membre varie en fonction du nombre d'habitants. La répartition par pays est actuellement la suivante :

| | |
|---------------------------------------|------------|
| Allemagne | 99 députés |
| Italie, France | 72 députés |
| Royaume-Uni | |
| Espagne, | 50 députés |
| Pologne | |
| Roumanie | 33 députés |
| Pays-Bas | 25 députés |
| Royaume Grèce | |
| Hongrie, République Tchèque, Portugal | 22 députés |
| Suède | 18 députés |
| Autriche, Bulgarie | 17 députés |
| Lituanie, Irlande | 12 députés |
| Lettonie | 8 députés |
| Slovénie | 7 députés |
| Chypre, Luxembourg, Estonie, | 6 députés |
| Malte | 5 députés |

Par groupes politiques

Le système de groupe politique au sein du Parlement européen est très spécifique. Plutôt que de se référer uniquement aux intérêts nationaux, les députés européens sont invités à se regrouper dans des formations plurinationales représentatives d'intérêts communs.

Sur les 736 eurodéputés, 709 sont répartis en 7 groupes politiques. Pour former un groupe politique, il faut au minimum 25 députés européens originaires d'au moins 7 Etats membres de l'UE. 27 eurodéputés ont choisi de ne pas être rattachés à un groupe politique : ils prennent l'étiquette de "non inscrits".

Groupe du Parti populaire européen (PPE)



Le président du groupe Joseph Daul est français. Ancien agriculteur et militant des mouvements agricoles, il devient député européen en 1999. Il est élu à la présidence du groupe le 9 janvier 2007 pour remplacer Hans-Gert Pottering (devenu Président du Parlement), puis réélu en 2009. Fort de ses 265 députés européens représentant 26 Etats membres de l'Union, le PPE est le plus grand groupe du Parlement européen. Il est aussi une composante importante du paysage politique européen : plusieurs Premiers ministres actuels dans les Etats membres de l'UE, le Président de la Commission européenne ainsi que le Président du Parlement européen, appartiennent à cette famille politique.

Si l'on considère la répartition par nationalités, les 42 parlementaires de la délégation allemande représentent le plus grand bloc du groupe. A l'opposé, le Danemark et l'Estonie ont un seul représentant chacun. La délégation française est composée de 29 élus appartenant essentiellement à l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP).

Plus connu sous l'acronyme de PPE, le "groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens)" réunit des partis démocrates-chrétiens, conservateurs et du centre droit. Suite à la défection du parti conservateur britannique après les élections de juin 2009, le PPE-DE (pour "Démocrates européens") redevient le PPE. Fondé en 1953 (sous le nom de Groupe Démocrate-Chrétien), à l'époque de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), le PPE est le groupe politique le plus important en nombre depuis 1999. Il jouit d'une confortable majorité par rapport au groupe des Socialistes et Démocrates (APSD), qui compte 184 membres.

Les élections européennes de 2009 ont marqué un relatif succès pour le groupe qui a obtenu 36 % des suffrages, en baisse de 2 points par rapport à 2004.

Alliance Progressiste des Socialistes & Démocrates au Parlement européen (S&D)



Le président du groupe Martin Schulz est allemand. Libraire, militant des sociaux-démocrates depuis 25 ans, il devient député européen en 1994. Il a été élu à la tête du groupe (PSE) en 2004 et réélu en 2009. Le Groupe S&D réunit les sociaux-démocrates, les socialistes, les travaillistes et les démocrates membres du Parlement européen. Il représente actuellement le deuxième groupe du Parlement.

Aux élections de 2009, les socialistes ont obtenu 25 % des votes, ce qui leur a permis d'obtenir 184 sièges, occupés par des élus originaires des 27 Etats membres. L'Allemagne représente la délégation nationale numériquement la plus importante avec 23 membres (issus du Parti social-démocrate d'Allemagne SPD), suivie par les 21 membres espagnols du PSOE et les 21 membres italiens du PD. Suite aux élections de juin 2009, le Parti socialiste européen (PSE) a accueilli les 21 députés du parti démocrate italien (PD, anciennement dans l'ADLE) pour devenir l'Alliance Progressiste des Socialistes et des Démocrates au Parlement européen (S&D).

Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe ÂADLE1



Le Belge Guy Verhofstadt a été élu président du groupe suite aux élections de 2009. Fédéraliste convaincu et ancien Premier ministre de la Belgique, il dirige le parti libéral flamand Open VLD. Avec 84 députés issus de 19 pays, l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE) est le troisième groupe politique d'importance au Parlement européen.

En termes de délégations nationales, les Etats membres les plus représentés au sein de ce groupe sont l'Allemagne (12 membres), en tête, suivie du Royaume-Uni (11 membres).

A mi-chemin entre les deux groupes politiques numériquement les plus forts et ceux à taille plus petite, l'ADLE, résolument fédéraliste, cherche à faire pencher l'équilibre des pouvoirs vers le centre.



Groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE)

Les Verts/ALE ont élu 2 co-Présidents en 2009 : le Français Daniel Cohn-Bendit, député européen depuis 1994 et co-président depuis 2004 ; l'Allemande Rebecca Harms, députée européenne depuis 2004. Ce n'est qu'en 1984 que les Verts ont commencé à coordonner leurs efforts au niveau européen. En juillet 1999, ils ont rejoint l'Alliance libre européenne qui regroupe les partis militant notamment pour le droit des nations sans Etat et des régions d'Europe à l'autodétermination. Ils ont donné naissance à un nouveau groupe politique : les Verts/ALE.

Ce groupe comprend 55 parlementaires européens de 14 pays, dépassant d'un député le groupe ECR.



Les délégations allemande et française sont à sa tête avec 14 députés chacune, alors que l'Estonie, la Grèce, la Lettonie et le Luxembourg ont chacun un représentant dans le groupe. L'ECR est présidé par le Polonais Michał Kaminski. Entré en politique dès l'âge de 15 ans dans les mouvements conservateurs et catholiques, cet eurosceptique notoire est élu une première fois au Parlement européen en 2004. Après deux ans au service du Président polonais Lech Kaczyński, il est réélu en 2009. A l'initiative des conservateurs britanniques, rejoints par

l'ODS tchèque et le PiS polonais, le groupe des conservateurs et des réformateurs européens (ECR), aussi connu sous le nom de "groupe antifédéraliste", naît le 30 mai 2009. Ses 54 membres, essentiellement issus des Démocrates européens (DE) et de l'Alliance pour l'Europe des nations (AEN), en font le cinquième groupe du Parlement européen. L'ECR est composé de 25 conservateurs britanniques (dont 24 "tories"), des 15 Polonais du parti Droit et Justice, des 9 conservateurs tchèques, d'un Belge, d'un Hongrois, d'un Letton et d'un Néerlandais. Il atteint ainsi de justesse le seuil minimal des 7 nationalités nécessaires à la formation d'un groupe parlementaire.



Le député communiste allemand Lothar Bisky préside ce groupe depuis 2009. Né en Pologne, il rejoint le Parti socialiste unifié en RDA, devient Président du Parti du socialisme démocratique en 1993 puis Président du Parti de la gauche européenne en 2007. Il devient député européen en 2009. Avec 35 députés issus de 15 Etats membres, le Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) est le sixième groupe politique du Parlement européen, et fait office de forum de coopération des partis de gauche. Le groupe GUE/NGL a été créé en 1994, au début de la quatrième législature. Avant cette date, les partis se positionnant à gauche du groupe socialiste ont coopéré dans d'autres formations.

Lors de l'élargissement intégrant l'Autriche, la Finlande et la Suède, en janvier 1995, les représentants des partis de gauche des pays nordiques ont rejoint le GUE. Le groupe est composé de deux sous-groupes : la gauche unitaire européenne et la gauche verte nordique.

La délégation allemande est la plus importante avec huit députés, suivie des délégations française et portugaise qui en comptent chacune 5. Les 3 Français élus sont membre du Front de Gauche pour changer d'Europe.

Groupe Europe de la liberté et de la démocratie (EFD)



L'EFD est dirigé conjointement par le britannique Nigel Farage, fondateur du Parti de l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), favorable au retrait britannique de l'UE, et l'italien Francisco Speroni, membre de la Ligue du Nord, hostile à la poursuite de l'intégration. Avec pour priorité le non au référendum irlandais sur le traité de Lisbonne, le groupe souverainiste Europe de la liberté et de la démocratie (EFD) est né le 1er juillet 2009.

Composé essentiellement de membres issus de l'ancien groupe "eurocritique, eurosceptique et euroréaliste" Indépendance / Démocratie (ID) et, en plus faible proportion, de l'Alliance pour l'Europe des nations (AEN), l'EFD représente la septième force politique du Parlement européen avec 32 députés issus de 9 pays. Avec 13 membres, le Parti de l'indépendance (UKIP) du Royaume-Uni forme le plus gros bloc du groupe. Suit la Ligue du Nord italienne avec 9 députés. Les autres délégations se composent de 1 ou 2 députés, dont le Français Philippe de Villiers (MPF/Libertés), vice-président du groupe.

27 eurodéputés sont "non-inscrits", ce qui signifie qu'ils ne sont apparentés à aucun groupe politique. La grande majorité des députés non-inscrits proviennent de partis nationaux d'extrême-droite.

Statuts des députés et des partis

Statut des députés
Depuis 2009, les indemnités des députés européens sont imputées sur le budget communautaire. Auparavant, les eurodéputés recevaient la même indemnité que les députés nationaux, complétée par une indemnité versée par le Parlement européen. Un statut commun à tous les députés européens, adopté en juillet 2005 a progressivement permis de corriger ces disparités de traitement et d'assurer une meilleure transparence des frais des députés.

Le montant de l'indemnité de frais généraux est, en 2009, de 4 202 euros par mois, quelle que soit la nationalité du député. Il faut y ajouter les indemnités forfaitaire et annuelle de voyage ainsi que les indemnités journalières.

Statut et financement des partis politiques

Ceux-ci sont régis par le règlement du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, et ses actes modificatifs. Quatre conditions doivent être remplies pour constituer un parti politique au niveau européen :

- avoir la personnalité juridique dans l'Etat membre où il a son siège ;
- être représenté dans au moins un quart des Etats membres par des membres du Parlement européen ou dans les parlements nationaux, régionaux ou les assemblées régionales, ou encore avoir obtenu au moins 3 % des votes exprimés dans au moins un quart des Etats membres lors des dernières élections européennes ;
- respecter les principes de liberté, de démocratie, des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'Etat de droit ;

- avoir participé aux élections au Parlement européen ou en avoir exprimé l'intention.
Pour bénéficier d'un financement communautaire, depuis les élections de juin 2004, un parti politique constitué au niveau européen doit introduire, chaque année, une demande auprès du Bureau du Parlement européen. La première demande est accompagnée des documents suivants :

- les documents attestant que le demandeur remplit les conditions requises ;
- un programme politique qui expose les objectifs du parti politique au niveau européen ;
- un statut définissant en particulier les organismes responsables de la gestion politique et financière, ainsi que les organismes ou les personnes physiques détenant, dans chacun des Etats membres concernés, le pouvoir de représentation légale.

L'UE peut financer un parti politique au niveau européen à hauteur de 75 % du budget total d'un parti politique au niveau européen. Les autres sources de financement peuvent être :

- les dons provenant de personnes physiques ou morales (12 000 euros maximum par an et par donateur, les entreprises publiques en étant exclues) ;
- les cotisations des partis politiques membres du parti politique constitué au niveau européen (à hauteur de 40 % du budget annuel de celui-ci au maximum).

Un parti politique constitué au niveau européen ne peut accepter :

- les dons anonymes ;
- les dons provenant des budgets de groupes politiques au sein du Parlement européen ;
- les dons de toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante ;
- les dons excédant 12 000 euros par an et par donateur privé.

DOCUMENT n°5 : Composition politique du Parlement européen, législature 2009-2014.

Membres : 736 députés
Groupes politiques : Groupe du Parti populaire européen (265)
Alliance progressiste des socialistes et des démocrates au Parlement européen (184)
Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (84)
Groupe des Verts/Alliance libre européenne (55)
| Groupe des conservateurs et des réformateurs européens (54)
Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (35) Groupe Europe libertés démocratie (32)

DOCUMENT n°6 : Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union Européenne, annexé au traité de Lisbonne.

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

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

DESIREUSES 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 projets d'actes législatifs de l'Union européenne ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier, SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique:

Titre 1 - INFORMATIONS DESTINEES AUX PARLEMENTS NATIONAUX Article 1

Les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet également aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil.

Article 2

Les projets d'actes législatifs adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux.

Aux fins du présent protocole, on entend par "projet d'acte législatif", les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'Etats membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif.

Les projets d'actes législatifs émanant de la Commission sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

Les projets d'actes législatifs émanant du Parlement européen sont transmis directement par le Parlement européen aux parlements nationaux.

Les projets d'actes législatifs émanant d'un groupe d'Etats membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement sont transmis par le Conseil aux parlements nationaux.

Article 3

Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'Etats membres, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés aux gouvernements de ces Etats membres.

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés à l'institution ou l'organe concerné.

Article 4

Un délai de huit semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil. Sauf dans des cas urgents dûment motivés, aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif au cours de ces huit semaines. Sauf dans les cas urgents dûment

motivés, un délai de dix jours est observé entre l'inscription d'un projet d'acte législatif à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position.

Article 5

Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs, sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des Etats membres.

Article 6

Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article 48, paragraphe 7, premier ou deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision ne soit adoptée.

Article 7

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

Article 8

Lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, les articles 1 à 7 s'appliquent aux chambres qui le composent.

Titre 2 - COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE Article 9

Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.

Article 10

Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences inter-parlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.

DOCUMENT n°7 : Jean Luc SAURON. « Le nouveau rôle des Parlements nationaux après le Traité de Lisbonne ». *Gazette du Palais*. 19 juin 2008. n° 171. p. 59.

L'auteur adresse ses remerciements à Jean-Pierre Bloch, directeur du service des Affaires européennes à l'Assemblée nationale, et Pierre Bosse, administrateur des services de l'Assemblée nationale, pour l'aide qu'ils lui ont apportée pour la rédaction de cet article.

Le Conseil européen des 21, 22 et 23 juin 2007 et la Conférence intergouvernementale de 2007 ont attaché un soin particulier à renforcer le rôle des Parlements nationaux dans l'Union, perçu comme une réponse pertinente au déficit démocratique européen.

La défunte Constitution européenne avait exploré l'essentiel des voies faisant rentrer les Parlements dans le processus institutionnel.

Le Traité de Lisbonne est allé un peu plus loin, sans qu'il faille pour autant surestimer la portée réelle des nouvelles prérogatives qu'il leur a accordées. Leur mission de contrôle de subsidiarité s'est vue dotée de quelques « dents » qui ne sont plus seulement de papier mais ne sont pas tout à fait d'acier. Au « carton jaune » qui permettait à un tiers des Parlements nationaux d'imposer à la Commission de réexaminer un texte considéré comme contraire au principe de subsidiarité s'est ajouté un « carton orange » imposant au Parlement européen et au Conseil de se prononcer, en première lecture, sur la conformité au principe de subsidiarité d'un projet dénoncé par la moitié des assemblées nationales. Un droit de veto supplémentaire leur a été confié pour les mesures européennes affectant le droit de la famille.

Surtout, dans un mouvement symbolique mais révélateur, le rôle des Parlements nationaux a été consacré dans le corps même du nouveau Traité sur l'Union européenne, au coeur des principes démocratiques de l'Union. L'article 12 du Traité modifié dispose en effet que « les Parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :

a - en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union conformément au protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne ;

b - en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ; c - en participant dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en oeuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 70 du

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust. conformément aux articles 88 et 85 dudit Traité ;
d - en prenant part aux procédures de révision des traités, conformément à l'article 48 du présent Traité ;
e - en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union. conformément à l'article 49 du présent Traité ;
f - en participant à la coopération interparlementaire entre Parlements nationaux et avec le Parlement européen. conformément au protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne».

L'originalité profonde de la démarche est de créer un lien direct entre les Parlements nationaux et les institutions européennes, qui ne passe plus par l'intermédiaire obligé des gouvernements. Cette ambition porte en germe une mutation importante du rôle des assemblées susceptible de les libérer du tête à tête avec leur gouvernement dans lequel demeurait souvent enfermé le contrôle parlementaire des affaires européennes.

* * *

Après que l'élection au suffrage universel des députés européens en 1979 eut fait brutalement sortir les parlementaires nationaux du jeu institutionnel communautaire, les assemblées sont en effet longtemps restées cantonnées, en amont du processus décisionnel européen, dans leur mission traditionnelle de contrôle de leurs gouvernements, maîtres exclusifs de l'agenda communautaire et, en aval, dans leur activité législative de ratification des traités et de transposition des directives.

Ce contrôle s'est approfondi au rythme de l'irruption de l'Europe, à partir de 1992, dans des domaines touchant le cœur de la souveraineté parlementaire, qu'il s'agisse de la politique monétaire ou de la justice et des affaires intérieures.

C'est ainsi qu'en France, après la création des Délégations pour l'Union européenne dans chaque assemblée en 1979, la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 préalable à la ratification du Traité de Maastricht a introduit l'article 88-4 de la Constitution pour permettre au Parlement d'adopter des résolutions sur les textes européens. Cette intervention est restée très encadrée. La loi de 1992 limitait le droit d'expression parlementaire aux seuls documents européens intervenant dans le domaine législatif français. Elle signifiait aussi clairement l'objet du contrôle, les assemblées ne pouvant se prononcer que sur les documents que le gouvernement avait pour obligation de leur soumettre. Un pas de plus a été fait lors de la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999 préalable à la ratification du Traité d'Amsterdam, en donnant une simple faculté au gouvernement de transmettre tout autre document européen qu'il estime utile. Là encore, l'intermédiaire obligé de l'exécutif montrait sans ambiguïté que le dialogue européen du Parlement était limité à un interlocuteur.

Pour mesurer l'efficacité du contrôle parlementaire sur les affaires européennes, il est habituel de distinguer deux modèles d'intervention.

Dans le premier, celui du « mandat », dont l'incarnation la plus aboutie réside dans les pays scandinaves, les Parlements donnent à leur gouvernement un mandat impératif de négociation, dont il ne peut s'écarter sauf à remettre en cause sa responsabilité devant la représentation nationale. Il est généralement associé à une implication très étroite des parlementaires, passant par des auditions régulières des ministres avant chaque Conseil, et s'appuie souvent sur l'existence d'une commission des affaires européennes au sein de chaque assemblée dotée de compétences très étendues (allant jusqu'à la délégation totale des pouvoirs du Parlement sur l'ensemble des matières européennes dans le cas finlandais) et bénéficiant d'un grand prestige.

Dans le second modèle, celui des « recommandations » ou « résolutions », propre aux pays latins en particulier, les avis exprimés par les Parlements ne lient pas juridiquement leur gouvernement. Ce modèle fait généralement une plus grande part à l'autonomie des ministres dans les négociations, suivies de moins près par les parlementaires qui se concentrent sur les actes européens les plus importants.

De toute évidence, l'appartenance à l'un ou l'autre des modèles reflète largement l'équilibre institutionnel national entre le Parlement et le gouvernement. Pour autant, la distinction traditionnelle est moins parlante qu'il n'y paraît. L'autorité des Parlements sur les matières européennes dépend en effet beaucoup moins de la nature juridique des avis qu'ils votent que de leur poids politique. Importent dès lors, de manière décisive, la qualité de l'appropriation par les parlementaires des enjeux européens et, surtout, la solennité des avis qu'ils adoptent. Un avis adopté en séance publique sous le feu des médias lie probablement plus le gouvernement qu'un mandat, même impératif, adopté discrètement dans le cénacle policé d'une commission parlementaire.

Surtout, le seul contrôle par les Parlements de leurs gouvernements négociateurs à Bruxelles s'est révélé de moins en moins pertinent.

Tout d'abord, la tendance croissante à déterminer les grands arbitrages européens au cours des phases préparatoires et consultatives conduites par la Commission a affaibli l'efficacité de la saisine parlementaire. En s'exprimant sur le texte soumis par la Commission au Conseil, les assemblées interviennent souvent après la bataille, les grandes options ayant été tranchées au préalable et les positions nationales de négociation étant souvent déjà clairement définies. Pour pouvoir peser dans le processus communautaire, il faut savoir intervenir tôt. Or, les procédures institutionnalisées de contrôle parlementaire le permettent rarement. En aval du processus communautaire, le stade de la transposition s'est progressivement vidé de ses marges de manoeuvre, l'accord européen se faisant généralement sur des textes extrêmement détaillés laissant peu de place aux amendements parlementaires. En témoigne en France, par exemple, la proportion considérable de directives transposées par

voie d'ordonnance.

En parallèle, les modalités concrètes de négociations à l'échelle européenne se prêtent de moins en moins efficacement au contrôle parlementaire. Le caractère stratégique des discussions diplomatiques au Conseil, qui impose aux gouvernements de savoir adopter des positions évolutives ouvertes aux compromis, est en effet difficilement compatible avec la publicité et la binarité traditionnelles des débats parlementaires. Il est ainsi révélateur de remarquer que l'influence décisive des commissions des affaires européennes scandinaves est associée à la confidentialité de leurs travaux et des mandats qu'elles donnent à leur gouvernement, afin de ne pas affaiblir la capacité de négociation de leur pays.

Ce trait est d'ailleurs accentué par les mutations récentes des formes de la négociation au sein du Conseil. L'augmentation brutale du nombre des Etats membres, comme la polymorphie des coalitions victorieuses qu'induit l'apparition de ces nouveaux acteurs aux positions moins tranchées sur des enjeux nouveaux pour eux, complexifient considérablement le jeu diplomatique et se révèlent incompatibles avec des attitudes nationales trop figées. Dans ce cadre moins prévisible, des mandats parlementaires trop précis et intangibles peuvent constituer des handicaps sérieux.

A cela s'ajoutent les deux habituelles difficultés inhérentes au traitement des questions européennes par les Parlements nationaux.

Par cohérence nationale, les gouvernements instrumentalisent parfois les avis parlementaires, qu'ils sollicitent à l'occasion, pour renforcer leur position de négociation face à leurs partenaires. Dans ce contexte, un mandat parlementaire est souvent une arme redoutable.

En parallèle, la complexité des choix européens et leur faible politisation, qui est la marque de la fabrique communautaire toute entière concentrée sur le consensus, peuvent entretenir le désintérêt des parlementaires nationaux qui peinent à identifier des alternatives claires.

* * *

L'érosion et les lacunes du contrôle parlementaire de l'Union européenne sont devenues des enjeux décisifs au tournant des années 2000.

Le Traité de Nice a disqualifié le monopole diplomatique des gouvernements sur les négociations des traités en manifestant clairement les limites des consensus qu'il peut permettre d'atteindre et il a ouvert la voie à la convocation de la Convention de 2002, intégrant pour moitié de ses membres des parlementaires nationaux.

Il est probable que l'essentiel des innovations décisives contenues dans la Constitution européenne n'aurait jamais vu le jour sans l'apparition de ces nouveaux acteurs moins rompus à la traditionnelle prudence des conclaves diplomatiques.

Quelques années plus tard, l'échec des référendums de 2005 en France et aux Pays-Bas a clairement dévoilé l'ampleur du fossé démocratique de l'Union, remettant au centre du jeu les Parlements nationaux dont la qualité de l'enracinement démocratique n'est guère contestée.

* * *

Le Traité de Lisbonne, on l'a vu, fait rentrer les Parlements nationaux dans le jeu institutionnel de l'Union. Les diverses prérogatives qu'il leur reconnaît pour contribuer « au bon fonctionnement de l'Union » sont d'inégales importances.

Certaines ne sont guère révolutionnaires.

Il en va ainsi du droit d'opposition accordé à chaque Parlement national par le paragraphe 7 du nouvel article 48 du Traité sur l'Union européen (TUE) à l'encontre des révisions simplifiées qui permettent au Conseil, à l'unanimité et après approbation du Parlement européen, d'étendre le champ de la majorité qualifiée ou celui de la codécision. Cette procédure n'étant pas soumise à ratification par les Etats membres, le droit de veto parlementaire, qui doit s'exercer dans les six mois qui suivent la transmission de l'accord, peut en effet s'interpréter comme le prolongement naturel du pouvoir souverain de ratification des traités.

Proche de cette conception est le droit de veto accordé à chaque Parlement à la demande en particulier de l'Allemagne lors du Conseil européen des 21, 22 et 23 juin 2007 sur toute proposition « déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire ».

Dans le même esprit, l'information sur les demandes d'adhésion (nouvel article 49 du TUE) et la notification des projets de révision des traités (nouvel article 48 précité) sont cohérentes avec la soumission des traités consécutifs à ratification par chaque Parlement.

En revanche, les autres compétences reconnues aux assemblées participent d'une démarche originale, encourageant l'engagement d'un dialogue direct avec les institutions européennes ne passant plus par l'intermédiaire obligé des gouvernements.

Apprécié à cette aune, le droit d'information général détaillé dans le protocole no 1 accompagnant le Traité de Lisbonne sur le rôle des Parlements nationaux est significatif. Il contraint la Commission à transmettre directement, dès leur publication, ses documents de consultation (livre verts, blancs et communications), ses textes programmatiques, ainsi évidemment que ses propositions d'actes législatifs. Manifestant clairement l'esprit de la démarche, au lendemain des référendums de 2005, la Commission a d'ailleurs choisi, avec l'aval du Conseil européen, d'anticiper cette transmission directe à partir du 1er septembre 2006 (« initiative Barroso ») en

invitant les Parlements nationaux à exercer un contrôle de subsidiarité - mais aussi de proportionnalité - sur les textes législatifs.

On peut remarquer que ce droit à l'information s'étend aux initiatives législatives du Conseil et du Parlement européen, et couvre les ordres du jour du Conseil. Dans ce contexte, n'échappent à l'examen des assemblées que les actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, implicitement écartés dans la logique intergouvernementale qui préside à ce domaine de l'action de l'Union.

L'avancée la plus importante se concentre la promotion des Parlements nationaux en véritables vigies de la subsidiarité. Pour résumer, on peut dire que l'Europe fait porter la voix des Parlements directement à Bruxelles, mais ce n'est encore que pour dire « non », et selon des modalités encore restrictives.

Le protocole no 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité permet en effet à chaque Parlement national, dans les huit semaines suivant la transmission des projets d'actes législatifs présentés par la Commission, d'adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

L'apport décisif de la Conférence intergouvernementale de 2007 tient à la portée juridique accordée aux avis parlementaires.

Selon les procédures du nouveau Traité, lorsqu'un tiers - un quart dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice - des Parlements nationaux (1) émet un avis de non-conformité, la Commission doit réexaminer son texte et motiver son éventuel maintien. C'est le « carton jaune », le seul prévu dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

S'y ajoute un nouveau « carton orange », obligeant le Conseil et le Parlement européen à se prononcer, en première lecture, sur la conformité au principe de subsidiarité d'une proposition contestée par la moitié des Parlements nationaux. Ils peuvent la rejeter, en quelque sorte dans une « exception de subsidiarité » sur les modèles des « exceptions d'irrecevabilité » des procédures législatives nationales, à la majorité de 55 % des membres du Conseil ou à la majorité des suffrages exprimés au Parlement européen.

Le compromis atteint reflète fidèlement les motivations des différents acteurs.

De toute évidence, les Parlements les moins enthousiastes à l'égard de l'intégration européenne ont trouvé dans le concept de subsidiarité un nouvel instrument pour protéger jalousement leurs prérogatives législatives nationales. Rappelons que le 3 de l'article 5 du TUE modifié le définit strictement en disposant que « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ». De même, la consécration institutionnelle de la subsidiarité est considérée avec une particulière bienveillance par les régions autonomes des États européens (en particulier les Länder allemands) habitués à défendre avec force le concept.

Les gouvernements, quant à eux, ont sans doute perçu le caractère tout relatif de la sanction du carton orange - un texte rassemblant contre lui, dès première lecture, la moitié des députés européens ou des États-membres n'est guère promis à un brillant avenir, subsidiarité ou pas - et deviné dans le nouveau contrôle un instrument de plus dans la consolidation de leur position diplomatique.

La Commission n'a pour sa part guère à craindre de cette incursion des Parlements dans le jeu décisionnel. La nouvelle procédure pourrait en effet constituer un facteur paradoxal de légitimation des actes européens s'insérant harmonieusement dans la politique de légitimation par consultations que la Commission développe depuis une dizaine d'années en direction de toutes les sphères de la société civile. Les projets qui auront subi sans encombre le test préalable de subsidiarité risquent en effet d'être considérés comme tacitement approuvés par les Parlements nationaux. Or, le caractère restrictif du principe de subsidiarité diminue les probabilités de contestation, à la différence du principe de proportionnalité, explicitement écarté, beaucoup plus exposé à la critique parlementaire en ce qu'il suppose que « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités ». A cet égard, il est utile de relever que la procédure informelle de contrôle de la subsidiarité mis en place à la suite de l'initiative Barroso décrite plus haut s'étendait à ce dernier principe sur la base duquel s'est appuyé l'essentiel des avis parlementaires exprimés depuis 2006. Enfin, le Parlement européen n'a pu manquer de percevoir que la nouvelle procédure enferme les Parlements nationaux dans la défense de leurs prérogatives nationales, écartant le risque de les voir se saisir du fond des enjeux européens et de nourrir la menace, écartée efficacement lors de la Convention de 2002, d'un « Congrès » des assemblées nationales s'érigeant en Sénat de l'Europe.

Les risques de déception associés au nouveau contrôle sont en effet, du point de vue des Parlements nationaux, loin d'être négligeables.

Leur focalisation sur la subsidiarité peut contribuer à les figer dans une posture purement défensive de gardiens intraitables de leurs compétences au bénéfice principal des assemblées eurosceptiques. Il faut en effet remarquer que les avis ne pourront être que négatifs, exposant les raisons pour lesquelles la subsidiarité est considérée comme enfreinte. De même, en accordant une voix à chaque assemblée dans les Parlements bicaméraux, le Traité fait une place considérable aux chambres hautes, traditionnellement plus prudentes sur l'intégration

européenne.

Le second risque est d'enfermer les Parlements en amont de la procédure et de les contraindre à s'exposer trop tôt. Un acte « approuvé » tacitement au titre de la subsidiarité pourrait être plus difficilement contestable plus tard, lorsque les initiatives des acteurs législatifs ou l'attention des médias en auront modifié la nature et les enjeux.

Enfin, la mobilisation des parlementaires nationaux sur les actes européens pourrait être handicapée par l'étroitesse des délais impartis pour les avis (huit semaines sont bien courtes à l'aune des agendas parlementaires nationaux surchargés), par la complexité des textes examinés et par le glissement bureaucratique que porte en elle une procédure de veille systématique.

A l'inverse, les avantages de la nouvelle mission sont tout aussi nets.

En poussant les parlementaires nationaux à intervenir tôt, le contrôle pourrait utilement encourager une politisation précoce des questions européennes en soumettant les propositions de la Commission au filtre le plus politique qui soit. Il ne fait guère de doute à cet égard qu'un texte comme la directive Services aurait essuyé tôt le feu des députés nationaux qui n'auraient pas manqué d'en identifier les dommages collatéraux éventuels.

Surtout, la subsidiarité devrait ancrer un dialogue direct entre la Commission et les assemblées, nouant les contacts et créant les habitudes décisives pour permettre aux parlementaires de peser sur les arbitrages européens.

Pour ce faire, trois conditions devront sans doute être satisfaites.

La première rend nécessaire d'acclimater un usage subtil de la nouvelle procédure. Les institutions européennes accorderont d'autant moins d'importance aux avis parlementaires qu'ils seront utilisés de manière formaliste et systématique dans le but, à terme stérile, de protéger les prérogatives nationales et de freiner l'intégration. A l'inverse, des avis rares, mais solennels, proportionnés, rigoureusement argumentés et dépassant le cadre de la seule subsidiarité dans la dynamique constructive d'interprétation des traités, pourraient s'avérer des armes redoutables pour influencer le débat public européen.

Un autre facteur de succès pourrait reposer sur un usage démocratique de la procédure. Dans cet esprit, les Parlements les plus efficaces seront ceux qui parviendront à associer un nombre aussi élevé que possible de parlementaires à l'élaboration des avis, en veillant en particulier à ce que les commissions spécialisées des assemblées, et non les seules commissions chargées des affaires européennes, soient pleinement impliquées dans la procédure. L'adoption des avis les plus importants en séance publique, que permet mais n'impose pas par exemple le nouvel article 88-6 de la Constitution française qui met en place la procédure nationale de contrôle, serait à cet égard un moyen utile de renforcer l'audience des avis.

Enfin, les Parlements nationaux n'émergeront en acteur de l'Union que s'ils savent faire de leur nouvelle mission un usage concerté. Les exigences élevées de seuil combinées à des délais très serrés donnent une importance décisive à l'efficacité de la coopération interparlementaire. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et de l'Union (Cosac), qui réunit deux fois par an des représentants des commissions des affaires européennes, s'est saisie de cette question, en organisant des tests concertés de subsidiarité sur quelques grands textes à l'ordre du jour européen (par exemple la récente directive postale ou le paquet législatif de lutte contre le terrorisme). En son sein, plusieurs délégations ont proposé de formaliser le contrôle, en renforçant la réactivité de la base de donnée Internet IPEX qui centralise en temps réels les avis adoptés par les Parlements, voire en créant des structures permanentes de veille et d'alerte propres à faciliter le franchissement coordonné des seuils du Traité. Au-delà de la subsidiarité, le Traité trace d'autres pistes tout aussi prometteuses. Leur point commun est d'associer directement les Parlements à la définition et à l'appréciation des grandes politiques de l'Union.

A côté du pouvoir de dire non, peut s'immiscer sur ces bases l'opportunité plus constructive de s'exprimer sur les finalités mêmes de l'action commune.

En préalable, il importe de prendre toute la mesure du changement considérable que le nouvel article 48 du Traité de Lisbonne, à la suite du Traité constitutionnel, imprime à la révision des traités.

Son paragraphe 3 dispose en effet que la procédure ordinaire de révision des traités devra désormais obligatoirement passer par la convocation d'une Convention composée, outre les représentants des gouvernements, du Parlement européen et de la Commission, de « représentants des Parlements nationaux ». Deux tempéraments de poids sont, certes, aménagés. Le Conseil européen, après approbation du Parlement européen, pourra à la majorité simple décider de renoncer à cette convocation « lorsque l'ampleur des modifications ne le justifient pas ». De même, le dernier mot continuera à revenir aux Conférences intergouvernementales chargées d'arrêter le texte final de la révision. Il n'en reste pas moins que les Parlements nationaux se voient reconnaître ici un rôle majeur, et incontournable, dans la détermination des grandes directions de la destinée européenne, à côté et non par l'intermédiaire de leur gouvernement.

Dans un élan comparable mais bien plus modeste, le nouvel article 12 du TUE prévoit, de manière originale, que les Parlements « participent aux mécanismes d'évaluation de la mise en oeuvre des politiques de l'Union » dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et sont associés « au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust ». Les modalités concrètes que pourraient revêtir ces

dispositions sont encore imprécises. Elles n'en constituent pas moins l'ébauche d'une mission de contrôle à l'échelle européenne dont les perspectives sont audacieuses.

Parallèlement, en accordant aux Parlements la faculté de former, dans les deux mois qui suivent la publication d'un acte législatif, un recours motivé auprès de la Cour de justice de l'Union européenne pour non-conformité au principe de subsidiarité, le Traité de Lisbonne leur confère implicitement une responsabilité particulière dans le contrôle de la hiérarchie des normes et du respect du droit. De manière révélatrice, un amendement à la réforme des institutions de la Ve République approuvé par la Commission des lois de l'Assemblée nationale française, qui ouvre la possibilité d'exercer ce recours, sur le modèle de la saisine du Conseil constitutionnel, à 60 députés ou 60 sénateurs, marque bien cette véritable autonomisation des parlementaires nationaux dans leur rapport avec l'Union. Le Bundestag allemand a d'ailleurs adopté une procédure comparable en donnant à un quart de ses membres, soit le même quorum que celui exigé pour les recours devant la Cour constitutionnelle fédérale pour assurer le respect de la répartition des compétences fédérales, la faculté d'introduire ce recours.

* * *

Le Traité s'attache ainsi à tisser des liens nouveaux et directs entre l'Europe et les Parlements nationaux. L'ambition commune des prérogatives qu'il leur accorde est d'établir un véritable relais démocratique entre l'Union et ses peuples, passant par des parlementaires nationaux dont la proximité d'avec leurs électeurs s'appuie sur le terreau favorable de plusieurs siècles d'histoire.

L'Europe peut bénéficier de ce contact direct, en tirant un nouveau parti de la forte médiatisation de la vie parlementaire nationale et en s'appuyant sur la capacité des assemblées à faire émerger des options politiques claires et concurrentes, en quelques mots de nourrir le débat démocratique.

La crédibilité de cette perspective dépendra étroitement de la volonté des parlementaires nationaux de « jouer le jeu » en se saisissant de leurs nouveaux outils. A cette lumière fait sens la nouvelle rédaction de l'article 88-4 de la Constitution française proposée par le projet de loi de réforme des institutions de la Ve République, qui ouvre le champ d'expression du Parlement français à l'ensemble des documents « émis par une institution de l'Union ». Si le texte est adopté, les assemblées françaises prendront la maîtrise de leur agenda européen, sans dépendre de la transmission formelle des textes par le gouvernement, et seront en mesure de se saisir à tout moment de toute question européenne. Une telle faculté devrait encourager le retour des résolutions solennelles du Parlement adoptées en séance publique, qui sont presque tombées en désuétude ces dernières années (seulement six résolutions ont été votées en séance par l'Assemblée nationale depuis 2002). L'émergence progressive d'un clivage politique sur les questions européennes, qui n'est encore qu'embryonnaire et traverse les partis politiques plutôt qu'il ne se range dans le cadre prévisible de leur traditionnelle confrontation, pourrait constituer le facteur décisif redonnant à l'Europe une audience publique.

De leur côté, les Parlements peuvent clairement faire fructifier à leur profit les opportunités du Traité de Lisbonne, en faisant rentrer les préoccupations nationales qu'ils ont pour vocation d'incarner au centre du processus décisionnel européen.

Il reste très peu probable qu'ils parviennent à brève échéance à parler d'une voix commune afin de se hisser en interlocuteur unique et cohérent des institutions de l'Union. La diversité et la tendance à la multiplication des forums de coopération parlementaire, entre la Cosac, décrite plus haut, les rencontres interparlementaires, qui réunissent plusieurs fois par an, à l'initiative et au siège du Parlement européen, des représentants des assemblées nationales et des députés européens sur quelques thèmes de travail, les conférences des présidents des Parlements des Etats membres et du Parlement européen, les rencontres des commissions spécialisées des Etats membres... donnent un caractère quelque peu illusoire à la perspective d'un « Sénat » des Parlements concurrençant les institutions de l'Union.

En revanche, en s'emparant des potentialités cachées des textes, notamment par une utilisation imaginative du contrôle de subsidiarité, pour influencer de manière constructive le fond même des textes européens et en s'imposant en acteur incontournable des grands débats fondamentaux de l'Union, les Parlements nationaux disposent des moyens nécessaires pour créer de réels rapports de force à Bruxelles et imposer leur voix aux institutions, voire, indirectement, à leur gouvernement. Ce ne serait pas l'un des moindres paradoxes du Traité que de reposer en des termes nouveaux, grâce à l'Europe, la question des équilibres nationaux entre les assemblées et leurs gouvernements.

Jean-Luc SAURON

Maître des requêtes au Conseil d'Etat Professeur associé
à l'Université Paris IX-Dauphine Président de
l'Association des juristes européens

- (1) Chaque Parlement dispose d'une voix par chambre dans les Parlements bicaméraux et de deux dans les monocaméraux.