

La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union

Anne Meyer-Heine

DANS **DROIT ET SOCIÉTÉ** 2012/1 n° 80 , PAGES 31 À 46

ÉDITIONS **ÉDITIONS JURIDIQUES ASSOCIÉES**

ISSN 0769-3362

ISBN 9782275028606

DOI 10.3917/drs.080.0031

Date de mise en ligne : 30/07/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2012-1-page-31?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Éditions juridiques associées.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union

Anne Meyer-Heine

Laboratoire Croyance, Histoire, Espace, Régulation Politique et Administrative (CHERPA), Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence, 25 rue Gaston-de-Saporta, F-13625 Aix-en-Provence cedex 1.

<anne.meyer-heine@sciencespo-aix.fr>

■ Résumé

Le traité de Lisbonne confirme le principe de subsidiarité en tant que pierre angulaire du système communautaire. Un protocole récapitule les modalités d'application de ce principe. Un autre précise le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel communautaire, leur contribution étant une facette de la mise en œuvre de la subsidiarité et de la démocratisation de l'espace européen. Le développement des prérogatives du Parlement européen est l'autre volet du renforcement de l'association des peuples de l'Europe à la construction communautaire et de la démocratisation de l'Union. Les parlements nationaux pourraient s'intéresser davantage aux affaires européennes et le Parlement européen, dont le poids a augmenté, semble susceptible de susciter l'intérêt croissant des citoyens des États membres pour l'institution qui les représente.

Démocratisation – Parlement européen – Parlements nationaux – Subsidiarité – Traité de Lisbonne.

■ Summary

The Role of Parliaments in the Functioning of the European Union. When Subsidiarity Reinforces Democratization of the Union

The Treaty of Lisbon confirms the principle of subsidiarity as a corner-stone of the European Community system. A protocol sums up the applications of this principle. Another one specifies the role of the national parliaments in the Community's decision-making process and the parliaments' role in the subsidiarity and democratization of the European space. The development of the European Parliament's prerogatives is the other part of the reinforcement of the association of European populations in the democratization and community building in the EU. National parliaments could concern themselves more with European matters and the strengthened European Parliament is likely to garner more interest on the part of the EU citizens.

Democratization – European Parliament – National parliaments – Subsidiarity – Treaty of Lisbon.

Le principe de subsidiarité est la pierre angulaire du système de l'Union européenne, le principe régulateur de l'exercice des compétences. Son objectif est de déterminer si, dans le domaine des compétences partagées, l'Union européenne peut intervenir ou si elle doit laisser les États membres régler la matière. La subsidiarité consacre la compétence du niveau supérieur lorsque le niveau inférieur n'intervient pas ou intervient de façon insatisfaisante.

Le principe a constitué l'essence même des Communautés : ces dernières sont nées de la nécessité pour les États de se regrouper pour faire face à des problèmes qu'ils ne pouvaient traiter séparément de façon satisfaisante¹. Les réactions de crainte face à la consécration de ce principe ont été nombreuses. Certains États ont eu peur de voir leur souveraineté réduite. Les parlements nationaux ont en effet fait savoir que le principe allait les amputer d'une partie de leurs prérogatives au profit d'un système caractérisé par un déficit démocratique. Par ailleurs, l'opinion publique avait le sentiment d'avoir à subir des décisions adoptées par des institutions ressenties comme lointaines et méconnues. Le principe de subsidiarité a néanmoins pu être expressément inséré dans le traité sur l'Union européenne (TUE). Paradoxalement, il fut présenté comme un moyen à la fois de désamorcer les oppositions au développement des compétences communautaires et de renforcer les compétences existantes. En effet, il permet non seulement de limiter l'exercice des compétences européennes, puisque l'Union n'intervient que si les États ne le font pas ou n'ont pas agi de manière adéquate ou suffisante, mais aussi de consolider les compétences de l'Union qui est habilitée à agir si elle démontre que son intervention se justifie par un surplus d'efficacité.

Le traité de Lisbonne reprend le principe de subsidiarité expressément inscrit dans les traités depuis 1993², clé du fonctionnement de l'Union : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union européenne 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 » (art. 5 alinéa 3 § 1 TUE).

Les principes d'attribution et de proportionnalité complètent le principe de subsidiarité. Ainsi, l'Union « n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuée dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent » (art. 5 alinéa 2). Par ailleurs, « le contenu et la forme de l'action de l'Union [ne doivent] pas [excéder] ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités » (art. 5 alinéa 4). La subsidiarité et la proportionnalité sont deux principes complémentaires, le premier déterminant « le déclenchement même d'une action communautaire »³, le second permettant d'encadrer « l'intensité »⁴ de cette dernière⁵.

1. Cf. Jean-Paul JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris : Dalloz, 2010, p. 165 à 167.

2. Date d'entrée en vigueur du traité de Maastricht sur l'Union européenne.

3. Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris : PUF, coll. « Droit fondamental », 3^e éd., 2001, p. 154.

4. *Ibid.*

L'objectif de la subsidiarité est, dans le cadre de l'Union européenne, de « poursuivre une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens »⁶. À ce titre, le rôle du Parlement européen, élu au suffrage universel direct, est essentiel : expression de la volonté des peuples de l'Europe, il garantit que l'intervention de l'Union, lorsqu'elle est nécessitée « en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée »⁷, prend en compte les intérêts des citoyens des États membres. En outre, le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen, annexé au traité de Lisbonne, et le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité précisent les modalités d'application de la subsidiarité et concourent à accorder un poids plus important aux parlements nationaux, garants du rapprochement des citoyens de la prise de décision en Europe.

Dans l'Union, « le débat relatif à l'insertion du principe de subsidiarité est [...] concomitant à celui concernant le “déficit démocratique” [...]. Les critiques adressées au processus décisionnel communautaire (les prérogatives limitées du Parlement européen au regard de celles du Conseil, le manque de transparence, le caractère technocratique), associées au postulat selon lequel le principe démocratique implique que les décisions doivent être adoptées au plus près possible des citoyens, plaident [...] en faveur d'un renouveau de l'exercice des compétences par les États membres »⁸.

Le principe de subsidiarité n'est pourtant pas la solution aux problèmes de légitimité démocratique. En effet, la subsidiarité consiste à organiser l'exercice de compétences dans un ordre juridique donné. Il ne vise qu'à déterminer le niveau d'intervention subsidiaire ou second. Si, selon la philosophie de l'Église catholique et plus particulièrement dans l'encyclique du pape Pie XI du 15 mai 1931 « *Quadragesimo anno* », « les problèmes sociaux, politiques et humains doivent trouver leur solution au plus près de chaque individu, à l'intérieur des communautés de proximité auxquelles chacun appartient, telle la famille, l'école, l'entreprise, la commune, etc. »⁹, le principe de subsidiarité ne comprend pas forcément un impératif de proximité. Cependant, « le niveau communautaire [n'est pas] nécessairement moins démocratique que le niveau étatique. [La démocratie] implique en effet “que la volonté exprimée dans l'ordre juridique [...] est identique à la volonté des sujets” »¹⁰.

5. Sur le principe de proportionnalité, cf. Saad BERRADA, *Recherches sur le principe de proportionnalité dans l'ordre juridique communautaire*, thèse de droit public (sous la direction de Jean-Claude Gautron), Bordeaux : Université de Bordeaux IV, 2003, dactyl.

6. Cf. préambule du TUE.

7. Article 5 § 3 TUE.

8. Laetitia GUILLOUD, *La loi dans l'Union européenne. Contribution à la définition des actes législatifs dans un ordre juridique d'intégration*, Paris : LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2010, p. 109.

9. Claude BLUMANN et Louis DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris : Litec, 2010, p. 446.

10. Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État* [1945], Bruxelles : Bruylant, Paris : LGDJ, coll. « La pensée juridique », 1997, p. 333, cité dans Laetitia GUILLOUD, *La loi dans l'Union européenne, op. cit.*, p. 109.

L'analyse menée ici des modifications opérées par le traité de Lisbonne et ses protocoles additionnels a pour but de démontrer que la participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne est conforme au principe de subsidiarité tel que défini par le TUE : elle encourage le rapprochement des citoyens de la prise de décision. Elle contribue par ailleurs au renforcement de la démocratisation de l'Union. On peut néanmoins se demander si les résultats des réformes sont réellement à la hauteur de leur ambition et quelle est l'efficacité de l'intervention du Parlement européen et des parlements nationaux dans leurs domaines de compétences respectifs.

I. Les pouvoirs renforcés du Parlement européen

Le Parlement européen représente les citoyens des États membres. Ses pouvoirs ont été étendus à chaque nouveau traité et celui de Lisbonne confirme cette évolution. Le renforcement du rôle de cette assemblée représentative est conforme au principe de subsidiarité tel qu'il a été défini dans les traités communautaires : il privilégie l'intervention du niveau le plus proche du citoyen, poursuit une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe et constitue ainsi un élément important de la démocratisation de l'Union.

La notion de « peuples de l'Europe » ou de « peuples des États » se distingue de celle de « peuple européen » au singulier. Les traités communautaires ont recours au pluriel et soulignent ainsi la diversité historique, géographique et culturelle des pays de l'Union. Cependant, l'expression « peuples de l'Europe » semble, avec le traité de Lisbonne, « s'efface[r] pour laisser place à une notion abstraite, sans attache ni frontières, celle de citoyen de l'Union »¹¹. Les peuples de l'Europe renverraient donc à l'ensemble des citoyens européens¹².

I.1. Une effervescence dans le domaine législatif

Le Parlement européen n'exerce pas toutes les attributions d'un parlement national en matière législative. D'une part, il n'a pas le pouvoir d'initiative qui appartient en principe à la Commission. D'autre part, pendant longtemps, il ne possédait pas réellement un pouvoir de décision, qui revenait généralement au Conseil. Le Parlement européen participait à l'élaboration des textes communautaires en ne donnant qu'un simple avis.

Mettant en avant sa légitimité démocratique, cette institution a revendiqué un rôle plus décisif en matière législative, ce qui a entraîné la mise en place de procédures nouvelles. La consultation, seule prévue initialement par les traités, a été

11. Claude BLUMANN et Louis DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, op. cit., p. 65.

12. Pour ce qui concerne ces mêmes termes au singulier, « selon Kelsen, le seul élément d'unité du peuple, au sens juridique, réside dans la soumission de ses membres au même ordre normatif. [...] Au sein de ce peuple passif, objet du pouvoir, Kelsen distingue cependant le "peuple actif", qui participe à la formation de la volonté générale » (Laetitia GUILLOU, *La loi dans l'Union européenne*, op. cit., p. 372). Il est alors possible d'affirmer qu'il existe « un peuple européen, non pas au sens d'entité ethnique ou culturelle, [...] mais formant un ensemble d'individus exerçant en commun le pouvoir » (Olivier DUBOS, *L'Union européenne : sphinx ou énigme ?*, Paris : éditions A. Pedone, 2004, p. 55).

complétée selon les domaines par les procédures de concertation¹³, de coopération¹⁴, d'avis conforme¹⁵ et de codécision. Le Parlement européen participe donc aujourd'hui à l'élaboration des actes législatifs de l'Union, à des degrés divers. Son rôle a progressivement évolué au fil de la révision des traités et des pratiques inter-institutionnelles.

Les trois premières procédures mentionnées sont, depuis le traité de Lisbonne, qualifiées de procédures spéciales. C'est la codécision qui est consacrée en tant que « procédure législative ordinaire » et qui s'applique dans la majorité des cas. Or le rôle du Parlement est, dans ce cadre, essentiel. Le traité modificatif renforce donc la fonction législative du Parlement européen.

La procédure de codécision, introduite par le traité de Maastricht sur l'Union européenne, prévoyait initialement trois lectures du Parlement européen, afin d'accroître l'influence de celui-ci en matière législative. Si le traité d'Amsterdam a ramené à deux le nombre des lectures parlementaires, il a toutefois conféré au Conseil et au Parlement une réelle « égalité des armes », le Conseil ne pouvant désormais adopter de textes sans approbation parlementaire. Cette procédure accorde un droit de dernier mot au Parlement et assied le poids des représentants des peuples de l'Union dans l'élaboration des actes législatifs.

Le Parlement se prononce en première lecture sur une proposition de la Commission européenne ; il donne son avis à la majorité simple. Si le Conseil approuve les éventuels amendements des députés, l'acte pourra être adopté. En revanche, si le Conseil adopte une autre « position commune », le Parlement devra se prononcer en deuxième lecture et décider soit d'accepter cette position, soit de l'amender à nouveau, soit de la rejeter. Les amendements envisagés par le Parlement européen sont examinés par un comité de conciliation qui dispose d'un délai de six semaines pour rechercher un compromis avec le Conseil. Si aucun accord n'est trouvé, la proposition de la Commission sera rejetée.

Le traité de Lisbonne étend en outre de manière significative le domaine d'application de la codécision¹⁶, confortant par là même le caractère démocratique de la

13. Procédure fondée sur une déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission, adoptée le 4 mars 1975. Elle s'applique aux « actes communautaires [...] qui ont des implications financières notables ». Le flou de cette formulation et les difficultés à concilier les positions du Conseil et du Parlement européen expliquent largement la création de la procédure de coopération.

14. Née avec l'Acte unique européen, elle accroît la portée de la consultation du Parlement européen en introduisant un système de double lecture. Le traité d'Amsterdam a toutefois transformé la plupart des cas d'application de la procédure de coopération en domaines de codécision. Puis, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a supprimé la procédure de coopération, en introduisant la « procédure législative ordinaire ».

15. Cette procédure se rapproche de la codécision dans la mesure où le Parlement européen dispose d'importantes prérogatives, égales à celles du Conseil. Mais elle n'implique qu'une seule lecture par le Parlement de la proposition de la Commission. L'absence d'avis conforme du Parlement empêche l'adoption définitive du texte. La procédure s'applique dans des domaines limités, notamment en ce qui concerne l'adhésion de nouveaux États membres et l'organisation des élections parlementaires européennes.

16. La procédure de codécision introduite par le traité de Maastricht, qui couvrait au départ une quinzaine de domaines, a vu son champ d'application progressivement étendu. Elle concerne ainsi aujourd'hui plus de 70 % de l'activité législative, soit 85 domaines (41 de plus que dans le cadre du traité de Nice). L'immigration, la coopération judiciaire pénale, la coopération policière, l'agriculture et la pêche, ainsi que la politique commerciale commune, entre autres, sont désormais régies par le processus de codécision.

prise de décision au niveau européen. « L'union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » se concrétise avec le développement du champ des prérogatives des représentants des citoyens de l'Union.

Ainsi, la procédure de codécision permet d'une part d'améliorer la coordination interinstitutionnelle et d'autre part de renforcer la prise en considération des intérêts des peuples, en faisant davantage participer au processus décisionnel le Parlement européen.

1.2. Des résultats attendus sur le plan budgétaire

Le budget de l'Union européenne s'établit dans un cadre financier pluriannuel et s'élève à environ 862,4 milliards d'euros pour la période 2007-2013. La part annuelle est votée chaque année : pour 2010, le budget s'élève à 141,5 milliards d'euros¹⁷.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le budget doit être adopté dans son ensemble par le Parlement européen et le Conseil : la distinction entre les dépenses obligatoires pour lesquelles le Conseil avait le dernier mot et les dépenses non obligatoires est supprimée. Cette innovation rééquilibre le rôle des deux institutions dans l'approbation du budget de l'Union. Pour tous les types de dépenses de l'Union, l'institution représentative des citoyens européens est désormais sur un pied d'égalité avec les gouvernements réunis au sein du Conseil.

La Commission européenne doit proposer avant le 1^{er} septembre un « projet de budget annuel » sur la base duquel les négociations débutent. Le Conseil arrête sa position sur ce projet de budget, y compris sur d'éventuels amendements, et la transmet au Parlement européen avant le 1^{er} octobre. Le Conseil informe le Parlement des raisons qui l'ont conduit à arrêter sa position. Le Parlement dispose alors de 42 jours pour adopter le budget ou présenter des modifications. S'il ne se prononce pas, le budget sera réputé adopté. Par ailleurs, le Conseil peut, dans un délai de 10 jours, accepter les amendements proposés par le Parlement.

Un cadre de conciliation est prévu par le traité de Lisbonne pour que les deux institutions parviennent, le cas échéant, à un accord. Le comité de conciliation se compose de membres du Conseil et d'un nombre équivalent de députés européens. Il est chargé de dégager une position commune dans les 21 jours¹⁸.

Après l'adoption d'une proposition par le comité de conciliation, le Conseil et le Parlement disposent de 14 jours pour prendre position. Le Parlement peut décider à la majorité des 3/5^e des suffrages exprimés d'adopter le projet, même si le Conseil le rejette¹⁹. Si le Conseil et le Parlement n'arrêtent pas de décision ou refusent l'un et l'autre le projet de budget, ce dernier sera considéré comme rejeté et la Commission devra soumettre une nouvelle proposition. Si l'année budgétaire commence sans que le budget définitif ait été adopté, une somme n'excédant pas un douzième

17. À titre de comparaison, le budget de la France est d'environ 388 milliards d'euros pour la même période.

18. Les membres de la délégation du Conseil se prononcent à la majorité qualifiée et ceux de la délégation du Parlement à la majorité simple (art. 314 § 5 TFUE).

19. Art. 314 § 7.d TFUE.

des crédits budgétaires de l'année précédente pourra néanmoins être dépensée chaque mois²⁰.

Le Parlement européen devient donc coresponsable pour toutes les rubriques du budget de l'Union. Concrètement, il a acquis un droit de regard sur les domaines qui restaient la chasse gardée des États membres dans le cadre du traité de Nice, comme celui des dépenses agricoles. De surcroît, le traité de Lisbonne donne clairement le dernier mot au Parlement en matière d'élaboration budgétaire, alors que le Conseil décidait jusque-là en dernier lieu des dépenses obligatoires. Aucun budget ne pourra désormais être adopté si les députés s'y opposent. En revanche, il est en théorie possible que le budget puisse être adopté si le Conseil vote contre mais que le Parlement l'approuve²¹. Il en résulte un renforcement incontestable des prérogatives parlementaires et une mise en valeur des compétences budgétaires de l'institution qui associe les peuples de l'Europe à la construction européenne.

1.3. Des garanties en matière de contrôle politique

Le traité de Lisbonne a des incidences majeures concernant le contrôle exercé par une institution européenne sur une autre et l'équilibre institutionnel. Le Parlement européen sort renforcé des changements instaurés²².

D'une part, les relations entre le Parlement et la Commission sont modifiées. Le traité modificatif accroît le poids du Parlement européen dans l'élection du président de la Commission européenne. Il est précisé que le Parlement, sur proposition du Conseil européen, doit « [tenir] compte des élections du Parlement européen »²³. Le traité de Lisbonne introduit ainsi un lien direct entre les résultats des élections du Parlement européen et le choix par le Conseil européen du candidat à la présidence de la Commission.

Cette modification a des conséquences pour la démocratie européenne : elle va permettre au Parlement, élu au suffrage universel, représentant des intérêts des citoyens, de donner une couleur politique au président de la Commission, institution garante de l'intérêt commun. Désormais, le Parlement doit prendre en considération les résultats des élections européennes et la majorité sortie des urnes. Le président de la Commission obtient une légitimité démocratique plus grande. Cette avancée est importante pour une institution souvent perçue comme éloignée des citoyens.

Cette disposition nouvelle devrait également entraîner un intérêt accru des citoyens européens pour les élections du Parlement de Bruxelles. Elle permet aux électeurs de peser directement sur l'orientation idéologique du président de la

20. Cf. art. 310 et suivants du TFUE, qui décrivent la procédure budgétaire annuelle.

21. Art. 314 § 7 TFUE : « Si le Parlement européen approuve le projet commun tandis que le Conseil le rejette, le Parlement peut, [...] statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, décider de confirmer l'ensemble ou partie des amendements ».

22. On considèrera la notion de « contrôle politique » au sens large, en y incluant tout moyen octroyé au Parlement européen pour peser sur les propositions formulées par la Commission ainsi que sur la prise de décision.

23. Art. 17 § 7 TUE.

Commission, qui joue un rôle déterminant dans la répartition des portefeuilles entre les commissaires. Concrètement, il serait plus difficile de confier le portefeuille de la concurrence ou du marché intérieur à un commissaire libéral si la majorité au Parlement issue des élections européennes était de gauche. Inversement, il serait délicat de confier l'emploi et les affaires sociales à un commissaire marqué à gauche si la majorité parlementaire était à droite.

D'autre part, la « clause passerelle » est une innovation majeure dans le processus décisionnel européen. Elle modifie l'équilibre institutionnel en permettant au Conseil européen, après approbation du Parlement européen, d'adopter à l'unanimité « une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée » dans un domaine où, jusqu'alors, l'unanimité était requise²⁴. Une telle clause peut aussi permettre au Conseil européen de décider que la procédure législative ordinaire sera mise en œuvre alors qu'une procédure spéciale était prévue. Le mécanisme est applicable à l'ensemble du TFUE, y compris au titre V relatif à l'action extérieure de l'Union et à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), sauf « aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense »²⁵. La clause passerelle confère au Parlement européen un droit de veto. Elle lui donne donc un pouvoir de contrôle maximal²⁶.

La clause de flexibilité permet au Conseil d'étendre les compétences de l'Union avec l'accord du Parlement européen. Si une action de l'Union paraît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités et que ceux-ci ne prévoient pas de compétence correspondante, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen peut prendre la mesure en question²⁷. Une clause de ce type a toujours figuré dans les traités européens (cf. art. 308 du traité instituant la Communauté européenne) mais son objet était limité aux « mesures nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté ». Le traité de Lisbonne étend le champ d'application de cette disposition à toutes les « politiques définies par les traités ». Toutefois, elle « ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune » et sa mise en œuvre ne peut avoir pour effet d'affecter indirectement les attributions respectives des institutions en matière de politique étrangère et de sécurité commune²⁸.

S'agissant de la coopération renforcée, procédure qui vise à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union en laissant les États qui le souhaitent adopter des dispositions plus ambitieuses et en permettant aux autres de les rejoindre par la suite, le traité de Lisbonne reprend dans leurs grandes lignes les dispositions des traités antérieurs²⁹. L'accord du Parlement européen est nécessaire au lancement d'une

24. Art. 48 § 7 al. 4 TUE. Le Conseil européen consulte la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.

25. Art. 48 § 7 al. 1 TUE.

26. La mise en œuvre de cette clause est également soumise au contrôle des parlements nationaux (art. 48 § 7 al. 3 TUE), cf. *infra*.

27. Cf. art. 352 TFUE.

28. Art. 352 § 4 TFUE.

29. Cf. titre IV TUE et art. 326 à 334 TFUE.

telle procédure ce qui donne à cette institution un pouvoir incontestable pour contrôler l'évolution de la construction européenne³⁰. Le traité de Lisbonne introduit toutefois quelques modifications relatives aux prérogatives parlementaires, dans le cadre spécifique de la politique étrangère et de sécurité commune exclue jusque là du champ de mise en œuvre de la coopération renforcée. La demande des États membres qui souhaitent instaurer entre eux cette coopération est transmise au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui donne un avis sur la compatibilité de la coopération envisagée avec la politique étrangère et de sécurité commune. La Commission, de son côté, se prononce sur la compatibilité de la coopération renforcée avec les autres politiques de l'Union. La demande des États est en outre transmise au Parlement européen pour information³¹.

Quant au régime applicable à la coopération policière et judiciaire en matière pénale³², le traité de Lisbonne aligne les règles sur le régime de droit commun et renforce les prérogatives du Parlement européen. L'accord de ce dernier est désormais en principe nécessaire en la matière, cette institution devant statuer « conformément à la procédure législative ordinaire »³³.

Droit à l'information plus étendu, droit d'approbation dans de nouveaux domaines, influence politique renforcée, les pouvoirs de contrôle des parlementaires européens, consacrés au fil des révisions successives des traités, contribuent à développer la démocratie dans l'Union. Ils semblent susceptibles de rapprocher les citoyens de la construction européenne et de créer une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, conformément au principe de subsidiarité.

II. Le rôle accru des parlements nationaux

Les parlements nationaux ont été longtemps ignorés par la construction européenne. Ce n'est qu'avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, en 1979, qu'ils ont progressivement vu leur rôle s'accroître. Cette prise en compte était considérée comme un moyen de remédier au déficit démocratique de l'Union européenne.

Ainsi, le traité de Maastricht s'était accompagné d'une déclaration relative aux parlements nationaux et à la coopération interparlementaire. Une étape supplémentaire a été franchie avec l'adoption du traité d'Amsterdam et son protocole relatif au « rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ». Toutefois, la reconnaissance d'un rôle collectif des parlements nationaux à l'échelle européenne s'est heurtée à la réticence du Parlement européen lui-même, soucieux de préserver ses prérogatives, et à l'idée selon laquelle la fonction d'un parlement national serait avant tout de contrôler l'activité de son gouvernement.

30. Cf. art. 329 § 1 al. 2 TFUE.

31. Cf. art. 329 § 2 TFUE.

32. Cf. art. 82 à 89 TFUE.

33. Art. 82 § 1 al. 2 TFUE.

La place des parlements nationaux dans l'Union européenne figurait parmi les quatre thèmes de la déclaration sur l'avenir de l'Union, annexée au traité de Nice. Cette question a été envisagée également lors des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Mais la proposition qui en a émané, de créer un Congrès regroupant des représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, n'a finalement pas été retenue.

Le traité de Lisbonne va plus loin et consacre un article à part entière au rôle des parlements nationaux (art. 12 TUE). C'est la première fois que la contribution des parlements nationaux au « bon fonctionnement » de l'Union se trouve mentionnée dans le corps même des traités. Le traité modificatif renforce ainsi l'application du principe de subsidiarité.

II.1. Un droit à l'information étendu

Le titre premier du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne conforte leur droit à l'information, par la transmission directe de l'ensemble des documents des institutions européennes³⁴. Selon l'article 1^{er} de ce protocole, les parlements nationaux sont en effet directement destinataires de l'ensemble des documents d'information de la Commission (livres verts, livres blancs, communications), du programme législatif annuel de la Commission ainsi que de tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique.

Par ailleurs, « les projets d'actes législatifs européens adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux » (art. 2 du protocole). On entend par « projet d'acte législatif européen » les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, celles 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 européen.

Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des réunions au cours desquelles cette institution délibère sur des projets d'actes législatifs européens, sont également transmis directement aux parlements nationaux (art. 5 du protocole).

Enfin, ces derniers sont informés des demandes d'adhésion à l'Union. Tous les projets de révision des traités ou d'actes adoptés sur le fondement de la clause passerelle³⁵ doivent leur être notifiés³⁶.

En France, les modalités d'association du parlement au processus décisionnel communautaire ont été renforcées dès 2008. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a en effet modifié le champ d'application de la procédure de consultation

34. Les États membres indiquent dans le préambule être désireux « 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 ».

35. Cette clause a été décrite *supra*.

36. Cf. art. 6 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, art. 12 TUE et art. 352 § 2 TFUE.

obligatoire et étendu les possibilités d'expression du parlement national sur les documents de l'Union européenne.

II.2. Le mécanisme d'alerte précoce

Le traité de Lisbonne assigne un rôle nouveau aux parlements des États membres, qui peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé s'ils considèrent que le principe de subsidiarité n'est pas respecté par les institutions européennes et que l'Union dépasse le cadre de ses attributions³⁷. Ce traité instaure en effet le mécanisme d'alerte précoce, engendrant un contrôle du bien fondé des interventions de l'Union. L'inclusion du principe de subsidiarité dans les traités nécessitait la mise en place d'un système permettant de contrôler le respect de ce principe et sa bonne application. Les parlements nationaux deviennent donc, avec le traité de Lisbonne, des gardiens du contrôle de la subsidiarité.

La Convention sur l'avenir de l'Europe, mise en place à l'issue du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, avait déjà proposé de créer un mécanisme de contrôle. L'idée avait d'ailleurs été reprise dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Elle est finalement insérée dans le traité de Lisbonne. Ces nouvelles dispositions permettent aux parlements nationaux d'assurer un contrôle politique qui garantit que les institutions européennes n'adoptent pas de textes lorsqu'elles ne sont pas compétentes.

Sauf dans des cas urgents dûment motivés, les parlements nationaux disposent d'un délai de huit semaines pour examiner les projets transmis³⁸, au lieu de six dans le cadre du traité de Nice. Cet allongement leur donne davantage de marge de manœuvre dans la mesure où, durant cette période, les textes ne peuvent être adoptés. Les parlements nationaux sont ainsi en mesure d'alerter les institutions européennes, mais aussi leur propre gouvernement, sur tout projet de l'Union qui ne leur paraîtrait pas respecter le principe de subsidiarité.

Si un tiers des parlements nationaux considère que la proposition d'acte n'est pas conforme au principe de subsidiarité, la Commission doit réexaminer sa proposition. Elle peut décider de la maintenir, de la modifier ou de la retirer. La Commission doit motiver son choix. Ce seuil est abaissé à un quart s'il s'agit d'une proposition relative à l'espace de liberté, de sécurité et de justice³⁹. Chaque parlement dispose de deux voix réparties en fonction du système parlementaire national. Ainsi dans les systèmes bicaméraux, chacune des deux chambres possède une voix, tandis que dans les systèmes monocaméraux, l'unique chambre parlementaire bénéficie des deux voix. Le total des voix des parlements nationaux est donc de 54, la majorité simple s'établissant à 27 voix.

« En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de

37. Cf. art. 3 du protocole.

38. Cf. art. 4 du protocole.

39. Cf. art. 7 § 2 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux [...], la proposition doit être réexaminée. À l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer⁴⁰. »

Autrement dit, pour les textes faisant l'objet d'une procédure de codécision, l'avis motivé exprimé par les parlements nationaux sur le non respect du principe de subsidiarité doit rassembler une majorité simple d'au moins 27 voix. Concernant les textes ne s'inscrivant pas dans le cadre d'une procédure de codécision, les parlements nationaux doivent réunir un tiers des voix (soit 18 voix) pour que la proposition de la Commission soit réexaminée. Quant aux textes sur la coopération policière et judiciaire, le seuil de déclenchement de la procédure d'alerte précoce est d'un quart des voix des parlements nationaux, soit 14 voix.

Si elle choisit de maintenir sa proposition, la Commission devra indiquer les raisons pour lesquelles elle estime ne pas porter atteinte au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que ceux des parlements nationaux seront soumis au Parlement européen et au Conseil⁴¹.

Ces derniers examineront la proposition de la Commission, en tenant compte de son avis et des motifs invoqués par les parlements nationaux. Si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité simple des suffrages exprimés au Parlement européen, il est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de cette dernière n'est pas poursuivi⁴².

L'efficacité du contrôle du respect du principe de subsidiarité nécessite cependant le développement de la coordination entre les parlements nationaux. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne (COSAC) et l'« *Interparliamentary EU information exchange* » (IPEX), qui existaient déjà lors de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, pourraient constituer des moyens intéressants pour organiser cette coordination.

La COSAC, qui regroupe les représentants des parlements des 27 États membres de l'Union, se présente donc comme l'instance incontournable pour parvenir à utiliser efficacement la procédure d'alerte précoce. Elle a réalisé des tests, avant même l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, afin de vérifier si un nombre suffisant de parlements nationaux étaient à même d'adopter une position dans le délai imparti de 8 semaines⁴³. Ces tests ont révélé des difficultés pour ceux-ci à prendre

40. Art. 7 § 3 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

41. À titre d'exemple, en France, deux députés sont en charge du contrôle du respect du principe de subsidiarité opéré par l'Assemblée nationale, Jérôme Lambert (PS) et Didier Quentin (UMP), membres de la commission des Affaires européennes.

42. Cf. art. 7 § 3 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

43. À propos par exemple de la proposition de décision cadre du Conseil relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (COM (2004) 328 du 28 avril 2004) et de la proposition de directive sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion, de conviction, de handicap et d'orientation sexuelle (COM (2008) 426 final du 2 juillet 2008). 33 parlements des 23 États membres avaient émis un avis sur le second texte. Mais, parmi eux, seuls 17 parlements de 13 États avaient répondu dans les temps. Ce résultat mitigé s'explique sans doute en partie par le fait que les parlements se

position dans le délai fixé par le protocole, particulièrement en période de congé parlementaire... Il faudrait que des procédures internes, propres à chaque parlement, soient clairement définies pour que ces instances puissent participer opportunément et effectivement à la prise de décision dans l'Union européenne. En outre, concernant les sujets sur lesquels des blocages politiques pourraient être constatés, on peut imaginer que la COSAC convoque des réunions thématiques *ad hoc*, comme le fait le Conseil européen en matière budgétaire, de politique agricole commune, de défense européenne...

Les parlementaires des 27 États de l'Union devront coopérer et échanger entre eux s'ils veulent provoquer le réexamen d'un texte. Pour cela, ils pourront s'appuyer sur la plateforme informatique qu'ils ont mise en place ces dix dernières années. Les parlements nationaux ont en effet créé leur propre base de données électroniques⁴⁴ qui vise à regrouper les sources d'informations spécifiques à l'UE : le site IPEX rassemble l'intégralité des documents publiés par la Commission européenne depuis 2006. À chaque document de la Commission correspond un « dossier associé » sur lequel l'utilisateur peut cliquer pour accéder aux pages de contrôle parlementaire. Ce site comporte également un calendrier de la coopération interparlementaire et des informations sur les réunions entre parlements nationaux. Par ailleurs, le site IPEX propose des liens vers les bases de données pertinentes des parlements nationaux et de l'Union européenne. Ce site connaît toutefois des difficultés de fonctionnement. En particulier, les parlements ne l'alimentent pas toujours régulièrement et certains d'entre eux ne disposent pas des moyens de traduire leurs positions en français ou en anglais.

Enfin, même après l'adoption d'un texte, les parlements nationaux ont la possibilité d'introduire devant la Cour de justice de l'Union européenne, par l'intermédiaire de leur État membre, un recours pour violation du principe de subsidiarité⁴⁵. La Constitution française prévoit dans son article 88 § 6 les conditions d'exercice de cette faculté et notamment que le recours est de droit à la demande de 60 députés ou de 60 sénateurs⁴⁶.

sont vus soumettre le texte durant l'été. Seuls le parlement irlandais et le sénat tchèque avaient alors jugé le texte contraire au principe de subsidiarité.

44. <www.ipex.eu>.

45. La Cour « est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 230 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci » (art. 8 du protocole n° 2).

46. Selon l'article 88 § 6 de la Constitution française, l'« Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé. Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit ».

II.3. Des compétences élargies à de nouveaux domaines

Une étape supplémentaire a été franchie avec le traité de Lisbonne qui associe désormais les parlements nationaux à la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Dans ces domaines, les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de l'évaluation à laquelle il est procédé ainsi que des conditions dans lesquelles les autorités des États membres ont mis en œuvre les politiques de l'Union⁴⁷. Les parlements nationaux sont aussi tenus informés des travaux du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure⁴⁸. Ils sont associés à l'évaluation des activités d'Eurojust et au contrôle des activités d'Europol⁴⁹. En outre, les parlements nationaux ont un droit d'opposition lorsque le Conseil détermine la liste des « aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire »⁵⁰. Ils peuvent par ailleurs notifier leur opposition, dans un délai de six mois, à toute décision du Conseil européen autorisant le Conseil de l'Union à statuer à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité ou à décider que la procédure législative ordinaire s'appliquera⁵¹.

Enfin, la nouvelle procédure de révision des traités instaurée par le traité de Lisbonne (art. 48 § 6 TUE) maintient le rôle clé des parlements nationaux, à l'instar de la procédure classique visée à l'article 48 § 1 TUE. La procédure simplifiée suppose la possibilité de réviser les traités sans passer par une conférence intergouvernementale⁵². Le gouvernement de tout État membre, le Parlement ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision des traités communautaires. La décision de recourir à la révision simplifiée est prise par le Conseil européen statuant à l'unanimité. Il peut adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relative aux politiques internes de l'Union. Comme dans la procédure de révision ordinaire, les amendements entreront en vigueur après leur approbation par les États membres, « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». Autrement dit, la procédure de révision simplifiée maintient le droit de veto des parlements des pays membres.

Conclusion

Les dispositions du traité de Lisbonne présentent l'intérêt notable de déclencher un réel débat politique par la création d'une passerelle entre l'échelon national et le niveau européen. Les parlements nationaux pourraient être amenés à

47. Cf. art. 70 TFUE.

48. Cf. art. 71 TFUE.

49. Cf. art. 85 § 1 et 88 § 2 TFUE.

50. Art. 81 § 3 TFUE.

51. Cf. art. 48 § 7 al. 3 TUE. Les parlements nationaux n'ont toutefois aucun droit d'objection dans certains domaines, notamment en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel de l'Union et certaines mesures de politique sociale ou environnementale.

52. Une telle décision n'est toutefois pas susceptible d'étendre les compétences de l'Union.

s'intéresser davantage aux affaires européennes et le Parlement européen, dont le poids a augmenté, semble susceptible de susciter l'intérêt croissant des citoyens des États membres pour l'institution qui les représente.

On peut se demander toutefois si le traité de Lisbonne ne passe pas à côté d'une partie essentielle des problèmes. Le respect du principe de subsidiarité suppose certes une participation des institutions représentant les intérêts des peuples de l'Europe, au niveau national et supranational, à l'élaboration et l'adoption des actes législatifs européens, pour « poursuivre une union sans cesse plus étroite »⁵³. Mais la mise en œuvre des instruments adoptés peut aussi mettre en cause ce principe : procédures de comitologie dans lesquelles les parlements nationaux et européen n'ont aucune place et qui continue à s'appliquer, malgré la suppression de ce cadre juridique, aux actes adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne aussi longtemps qu'ils n'auront pas été modifiés ; décisions d'application prises par la Commission sans qu'un système clair et précis ne soit encore élaboré⁵⁴... Le contrôle de la subsidiarité, tel qu'il est proposé, risque dès lors d'avoir un impact limité.

Par ailleurs, si l'objectif du traité de Lisbonne est d'accroître l'efficacité des institutions parlementaires nationales et européenne, la portée des réformes et leur efficacité soulèvent cependant des débats. D'une part, l'approfondissement du caractère démocratique de l'Union européenne demeure dépendant de la volonté politique des représentants des citoyens et de leur conception du fonctionnement de l'Union. Le principe de subsidiarité tel que défini par les traités, selon lequel doit intervenir l'échelon le plus proche du citoyen, est laissé à l'appréciation des élus au sein des assemblées parlementaires. L'union sans cesse plus étroite entre les peuples sera vaine si les députés européens ne considèrent pas la gestion des affaires européennes comme un engagement capital. D'autre part, le développement des compétences du Parlement européen et des parlements nationaux est incontestable. Mais ces institutions ne pourront contribuer réellement à la démocratisation de l'Union si les députés européens ne sont pas élus avec une large majorité et que les taux d'abstention enregistrés restent élevés.

53. Préambule du TUE.

54. Concernant les actes d'exécution, la proposition de règlement fixant les règles a été présentée par la Commission le 9 mars 2010. Ce règlement doit faire l'objet d'une procédure de codécision, ce qui requiert un certain temps. Pour éviter de tomber dans une impasse juridique et permettre au processus législatif d'avancer, les institutions ont décidé d'opter pour une solution temporaire : l'ancien système de la comitologie continuerait de s'appliquer jusqu'à ce qu'un nouveau règlement sur les actes d'exécution soit adopté.

■ L'auteur

Anne Meyer-Heine est maître de conférences HDR en droit public à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, Chaire Jean Monnet. Ses recherches portent sur le droit institutionnel et matériel de l'Union européenne et sur le droit européen de l'audiovisuel.

Parmi ses publications récentes :

— *Maladie d'Alzheimer : évolution des dispositifs, évolution des métiers. Quelles politiques publiques ?* (dir.), Louvain-la-Neuve : Academia Bruylant, 2012 ;

— « Les collectivités locales et l'Union européenne : facteur de fédération ? » (dir.), *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 531, sept. 2009 ; 532, oct.-nov. 2009, 533, déc. 2009 ; 534, janv. 2010 ;

— « Les interactions entre l'Union européenne et les collectivités locales », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 531, 2009 ;

— « Les clauses d'« *opting out* » dans le traité de Lisbonne. Les nouvelles dérogations au processus d'intégration communautaire », *Politeia*, 13, 2008 ;

— *L'Union européenne*, Paris : Ellipses, coll. « Optimum », 2007.