

CONV 74/02

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Émetteur: Mme Gisela Stuart

Destinataires: les membres de la Convention

---

Objet: **Mandat du Groupe de travail sur les Parlements nationaux**

---

Veillez trouver ci-joint une note concernant l'objet ci-dessus, destinée à faciliter les travaux du Groupe de travail sur les Parlements nationaux.

## **GROUPE IV: "Le rôle des parlements nationaux"**

**Document de: Gisela Stuart**

*De quelle façon est exercé le rôle des parlements nationaux dans l'actuelle architecture de l'Union européenne? Quels sont les arrangements nationaux qui fonctionnent le mieux? Est-il nécessaire d'envisager de nouveaux mécanismes/procédures au niveau national ou au niveau européen?*

### **I. Introduction**

La nécessité d'examiner et de renforcer le rôle des parlements nationaux a été soulevée à diverses reprises dans le passé. Elle est mentionnée dans le protocole annexé au traité d'Amsterdam, dans des déclarations annexées aux traités de Maastricht et de Nice et, plus récemment, dans la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne. La Convention européenne a décidé que les travaux d'un des groupes de travail devaient être consacrés au rôle des parlements nationaux. Le présent document a pour objet de contribuer à structurer les discussions au sein du groupe de travail et de présenter des propositions initiales concernant les questions qui devraient être couvertes. En recensant les questions clés et en suggérant une approche globale pour les travaux du groupe, il vise à faciliter le débat sur la manière d'établir et de réaliser au mieux les objectifs du groupe de travail, aussi efficacement que possible compte tenu du temps limité imparti.

### **II. Les questions en jeu**

Un des principaux défis pour l'avenir de l'Europe est de rapprocher l'Union européenne de ses citoyens. Pour ces derniers, l'Union apparaît souvent comme distante. Ils pensent que leur influence sur la prise de décision au niveau européen est trop limitée. Ceci vaut tant pour l'élaboration des politiques dans les domaines où l'Union est déjà compétente que pour le transfert de nouvelles compétences au niveau européen.

Cette question de légitimité démocratique est directement liée au rôle et aux pouvoirs du Parlement européen et des parlements nationaux, qu'il s'agisse du contrôle qu'ils exercent sur leurs gouvernements nationaux ou d'une participation directe au processus européen de prise de décision.

### III. Éléments essentiels du débat sur le rôle des parlements nationaux

Le mandat proposé pour le groupe de travail est le suivant:

- **de quelle façon est exercé le rôle des parlements nationaux dans l'actuelle architecture de l'Union européenne?**
- **quels sont les arrangements qui fonctionnent le mieux?**
- **est-il nécessaire d'envisager de nouveaux mécanismes/procédures au niveau national ou au niveau européen?**

La *première de ces questions* est largement couverte par le document sur le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne élaboré par le Praesidium (CONV 67/02); avec les travaux, universitaires et autres, qui ont été réalisés sur les fonctions des parlements nationaux <sup>1</sup>, il constituera une base utile pour les délibérations du groupe de travail.

La *deuxième question*, qui découle en un sens de la première, a aussi fait l'objet d'études comparatives dont le groupe de travail devra tenir compte. Des études démontrent que, même lorsqu'il existe suffisamment de possibilités d'exercer un contrôle parlementaire, tous les parlements nationaux ne sont pas en mesure d'y recourir pleinement. Dès lors, même si les modalités du contrôle effectif restent du ressort de chaque État et dépendent du cadre constitutionnel de ce dernier, un certain degré de coordination est sans doute possible, de même qu'un examen des "meilleures pratiques". À cet égard, il pourrait être utile d'établir des points de références pour les procédures de consultation et de contrôle. Les mêmes considérations valent pour le rôle des parlements nationaux en matière de suivi de la mise en œuvre de la législation européenne.

Par ailleurs, si le groupe de travail et la Convention attiraient l'attention sur les meilleures pratiques en matière de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement au niveau européen, les pays candidats qui procèdent actuellement à la mise en place de leurs propres mécanismes de contrôle pourraient en tirer un enseignement particulièrement utile.

---

<sup>1</sup> Par exemple, une étude très complète est sur le point d'être publiée par le "Centre for European Integration Studies"; elle est intitulée "*National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*" (éd. Maurer et Wessels).

Un prolongement essentiel de ce thème consisterait à relever les aspects des procédures législatives et des pratiques de travail au niveau européen qui sont susceptibles de créer des difficultés pour les parlements nationaux soucieux d'exercer un contrôle effectif des activités de leur gouvernement. Cette étude pourrait comprendre:

1. l'examen du fonctionnement concret des dispositions du protocole d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne qui concernent les informations transmises aux parlements nationaux des États membres (informations obtenues auprès de la Commission et du Conseil);
2. la prise en compte d'autres facteurs, au niveau européen, qui risquent de créer des difficultés ou qui nécessitent une réforme, tels que
  - le manque de transparence du travail législatif du Conseil et de celui du Conseil et du Parlement européen à certains stades de la procédure de codécision;
  - les pratiques administratives générales du Conseil;
  - les difficultés rencontrées pour coordonner les processus nationaux de contrôle avec le calendrier législatif de l'UE (y compris la question de savoir si les parlements nationaux devraient être associés à l'élaboration du programme de travail annuel et des programmes législatifs de la Commission ou en être mieux informés).

La *troisième question* nous amène à examiner le rôle que, selon nous, les parlements nationaux *devraient* jouer à l'avenir. Dans ce sens, ce volet du mandat du groupe rassemble les trois questions posées dans la déclaration de Laeken. Deux thèmes doivent être abordés ici: le premier concerne les tâches dont nous voulons que les parlements nationaux se chargent. À cet égard, une série de fonctions sont envisageables (par exemple, le contrôle de la subsidiarité, la surveillance sur les questions relevant du deuxième et du troisième piliers, la participation aux activités législatives du Conseil). Il existe un risque de chevauchement avec les travaux d'autres groupes, notamment celui qui s'occupe de la subsidiarité, présidé par M. Mendez de Vigo. Le second thème porte sur les cadres institutionnels qui permettraient d'accomplir au mieux ces tâches.

#### **IV. Pistes de réflexion possibles**

Une série de suggestions visant à améliorer le rôle des parlements nationaux ont déjà été avancées. Certaines d'entre elles sont résumées ci-dessous. Elles sont examinées plus en détail dans le document CONV 67/02. Il serait utile que le groupe les prenne en considération au cours de ses travaux.

- **Contrôle au niveau national**

Les arrangements institutionnels qui permettent aux parlements nationaux d'exercer un contrôle sur leur gouvernement diffèrent d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, le gouvernement négocie au niveau européen sur la base du mandat que lui a donné son Parlement national. Dans beaucoup d'autres pays, la participation du parlement national est plus limitée. Les arrangements peuvent aussi varier au sein d'un même pays, selon les domaines d'action. Il pourrait être utile de comparer les différents arrangements nationaux en matière de consultation et de contrôle et de procéder à un échange de vues sur les meilleures pratiques. Une étape ultérieure pourrait être l'établissement de lignes directrices ou de points de référence dans ce domaine.

- **Contacts entre parlementaires nationaux et parlementaires européens**

Les parlementaires nationaux et européens peuvent bénéficier les uns et les autres d'une amélioration de la coopération et de l'échange d'informations sur des sujets liés à l'UE. Le degré de coopération et le flux des informations entre le parlement national et les membres nationaux correspondants du Parlement européen diffèrent d'un pays à l'autre. Dans ce domaine aussi, on pourrait envisager de procéder à un échange de vues sur les arrangements et les meilleures pratiques des États.

- **Participation aux activités législatives du Conseil**

Certains ont proposé d'inclure des représentants des parlements nationaux dans les délégations des États membres lorsque le Conseil exerce sa fonction de législateur.

- **Renforcement du rôle de la COSAC**

La COSAC, qui se réunit tous les six mois, est composée de membres des parlements nationaux des États membres et des pays candidats et de membres du Parlement européen. Son objectif principal est de faciliter l'échange d'informations et d'élaborer des contributions destinées au Parlement européen, au Conseil et à la Commission sur des sujets liés à la législation de l'UE.

Certains ont suggéré de renforcer la COSAC en la convoquant plus souvent et en la dotant d'un secrétariat permanent. La possibilité de lui confier un rôle dans le domaine du contrôle de l'application du principe de subsidiarité a aussi été évoquée.

- **La création d'une chambre indépendante ou d'une deuxième chambre**

Certains ont suggéré de créer une deuxième assemblée parlementaire, composée de représentants des parlements nationaux. Cette chambre ne jouerait pas le rôle traditionnel dévolu au Parlement européen en matière de législation communautaire, mais serait compétente pour vérifier l'application du principe de subsidiarité, et éventuellement dans des domaines où le rôle du Parlement européen est limité, comme la politique étrangère et la justice et les affaires intérieures. Pour d'autres, ces mêmes tâches pourraient être accomplies par des parlementaires nationaux sans qu'il soit nécessaire de créer une deuxième chambre.

## V. Résumé

Le groupe de travail centrera dès lors son attention sur les questions suivantes:

- **examen des mécanismes de contrôle et de consultation des parlements nationaux en vigueur au niveau national, en vue d'attirer l'attention sur les systèmes qui fonctionnent le mieux;**
- **relevé des aspects des procédures législatives et des pratiques de travail au niveau européen qui sont susceptibles de créer des difficultés pour les parlements nationaux soucieux d'exercer un contrôle effectif des activités de leur gouvernement;**
- **réflexion sur le rôle que, selon nous, les parlements nationaux pourraient ou devraient jouer;**
- **recensement et évaluation des différents procédés par lesquels nous permettrons aux parlements de jouer ce rôle à l'avenir, par le biais de l'examen des propositions, présentées par des membres de la Convention et par d'autres personnes, visant à une participation formelle ou informelle des parlements nationaux au niveau européen.**