



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

RB/CS

P.V. AEDCI 40

**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense,  
de la Coopération et de l'Immigration**

**Procès-verbal de la réunion du 6 mai 2016**

Ordre du jour :

Présentation de Dr. Ian Cooper, Jean Monnet Fellow au Robert Schuman Centre for Advanced Studies de l'Institut Universitaire Européen de Florence, au sujet de l'avenir du rôle des parlements nationaux dans l'UE

\*

Présents : M. Marc Angel, M. Gilles Baum (remplaçant de Mme Lydie Polfer), M. Eugène Berger, M. Alex Bodry (remplaçant de Mme Claudia Dall'Agnol), M. Yves Cruchten, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Marcel Oberweis (remplaçant de M. Marc Spautz)

M. Charles Goerens, membre du Parlement européen

M. Ian Cooper, Jean Monnet Fellow au Robert Schuman Centre for Advanced Studies de l'Institut Universitaire Européen de Florence

Mme Rita Brors, M. Laurent Scheeck, Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Gusty Graas, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz

M. Georges Bach, M. Claude Turmes, membres du Parlement européen

\*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

\*

**Présentation de Dr. Ian Cooper, Jean Monnet Fellow au Robert Schuman Centre for Advanced Studies de l'Institut Universitaire Européen de Florence, au sujet de l'avenir du rôle des parlements nationaux dans l'UE**

Le Président de la commission présente brièvement l'expert Dr. Ian Cooper, spécialiste sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, et explique le contexte de la préparation du débat d'orientation sur l'avenir de

l'Union européenne et de la zone euro.

Dr. Ian Cooper présente ensuite ses conclusions sur le rôle collectif des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, rôle que les parlements détiennent en plus à leur rôle individuel de contrôler la politique européenne de leurs gouvernements respectifs, ceci depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. En coopérant ensemble, les parlements nationaux peuvent encore renforcer leur influence, ce qui apporterait un surplus démocratique à l'Union européenne.

Collectivement, les parlements nationaux sont dans la même situation que le Parlement européen l'était dans les années 1980, c'est-à-dire avoir un rôle plutôt consultatif, tant en n'étant guère impliqué dans le processus législatif. Depuis, le Parlement européen a beaucoup gagné en influence en tant qu'institution européenne. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si les parlements nationaux pourraient atteindre le statut d'une « troisième chambre virtuelle » au niveau européen. La question des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux s'est par ailleurs posée dès l'introduction de l'élection directe des membres du Parlement européen en 1979. En 2002/2003, la Convention européenne a rejeté l'idée d'une « troisième chambre ». Le mécanisme du contrôle du principe de la subsidiarité par les parlements nationaux a ensuite été institué par un protocole annexé au Traité de Lisbonne. L'ensemble des moyens dont disposent les parlements nationaux depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, leur permet d'assumer en pratique et collectivement un rôle de « troisième chambre ». En l'absence d'un lieu physique de rencontre, cette « troisième chambre » a le caractère d'une communauté virtuelle.

Les parlements nationaux ont des pouvoirs formels et informels au niveau européen. Des moyens de coordination interparlementaire existent (COSAC, PESC/PSDC, Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE (SCEG) « Article 13 »), et la Chambre des Députés y est très actif. Par ailleurs, les parlements nationaux assument les quatre fonctions suivantes d'une « troisième chambre virtuelle » :

- en matière de législation, par le contrôle du principe de subsidiarité ;
- en matière de prise de position, par le débat politique ;
- en matière de contrôle, par le biais de conférences interparlementaires ;
- en matière de représentation, par l'institution d'un réseau des représentants des parlements nationaux à Bruxelles.

#### L'influence des parlements nationaux sur la législation

L'influence sur la législation se fait par le biais du contrôle du principe de la subsidiarité. Dans le cadre du « **carton jaune** », les parlements nationaux interviennent collectivement et peuvent influencer une proposition législative, mais n'ont pas de droit de veto. A deux reprises, le seuil requis pour le « carton jaune » a été atteint : en 2012 pour le règlement « Monti II », et en 2013 pour la proposition d'instaurer un Parquet européen. Tandis que la Commission européenne a retiré le règlement « Monti II », la proposition d'instaurer un Parquet européen a été maintenue. Le Vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans, vient d'annoncer que dans le futur, les réponses de la Commission européenne aux cartons jaunes seront motivées plus politiquement, au lieu d'une simple réponse bureaucratique. Dans le cadre de l'accord conclu avec la Grande-Bretagne, la Commission européenne s'est par ailleurs engagée à introduire un « **carton rouge** » dans l'hypothèse d'un

maintien de la Grande-Bretagne en l'Union européenne. Ce système obligerait la Commission européenne à retirer une proposition législative si 55 % des parlements nationaux s'y opposaient dans un laps de temps de 12 semaines.

Pour améliorer le système d'influencer la législation européenne, Dr. Ian Cooper recommande d'introduire une définition exacte du principe de subsidiarité et d'étendre le contrôle sur la base légale, la proportionnalité et la substance politique des propositions législatives. En analogie avec le « carton rouge », le délai d'introduction d'un « carton jaune » devrait être porté à 12 semaines (au lieu de 8 semaines actuellement). L'échange de bonnes pratiques en ce qui concerne la rédaction des avis motivés et un système d'alerte précoce pour annoncer aux autres parlements l'intention d'un parlement d'émettre un avis motivé sont également de mise pour améliorer la coordination des efforts d'atteindre le seuil requis pour le « carton jaune ».

Le Président de la commission fait remarquer que le système actuel de coordination par le biais de la banque de données IPEX a le désavantage que nombre de parlements nationaux introduisent leurs avis motivés dans la langue originale, sans ajouter des traductions ou au moins un résumé en anglais.

#### Le dialogue politique

Les parlements nationaux sont très engagés dans le dialogue politique. Plusieurs milliers d'avis politiques ont été envoyés à la Commission européenne dans le cadre du dialogue instauré par le Président Barroso et la Commission a tenu son engagement à répondre individuellement à chaque avis endéans trois mois.

Un autre élément de dialogue politique est le « **carton vert** ». La Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes (COSAC) a lancé des projets pilotes pour l'introduction d'un « **carton vert** », donnant ainsi aux parlements européens le pouvoir de proposer une initiative législative à la Commission européenne. Cette procédure peut se faire sans changement de traité. 17 parlements ou chambres ont signé la première proposition dans le cadre du « carton vert », introduit par le House of Lords et portant sur le gaspillage alimentaire.

Dr. Ian Cooper encourage les parlements à utiliser le dialogue politique davantage comme instrument collectif, au lieu de se contenter du dialogue bilatéral avec la Commission européenne. Pour la procédure du « carton vert », un seuil minimum de parlements ou chambres soutenant la proposition respective et un délai devraient être fixés. Le « carton vert » devrait également permettre de modifier la législation en vigueur, y inclus les actes délégués ou les actes implémentant la législation.

#### Le contrôle parlementaire

Le rôle de contrôle parlementaire au niveau européen est assumé ensemble avec le Parlement européen, par le biais de conférences interparlementaires. La COSAC a été instauré en 1989. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, deux conférences interparlementaires s'y sont ajoutées, à savoir la PESC/PSDC en 2012 et la Conférence « Article 13 » en 2013 .Bientôt, une conférence interparlementaire assumant le contrôle d'Europol pourrait s'y ajouter, ce sujet figurant entre autres à l'ordre du jour de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne qui se tiendra les 23 et 24

mai 2016 à Luxembourg. Ces conférences interparlementaires ont un caractère permanent et se réunissent, en principe, deux fois par an. Leur base légale est ancrée dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et elles disposent de règlements intérieurs. Elles se composent de représentants des parlements et chambres parlementaires des 28 Etats membres, et de représentants du Parlement européen. Y sont invités des membres et hauts fonctionnaires de la Commission européenne et du Conseil. Les conférences interparlementaires n'ont pas de mandat collectif pour intervenir dans le processus décisionnel, leur rôle étant purement consultatif. Pourtant, elles disposent d'instruments de contrôle politique, comme par exemple les questions et débats, les résolutions, contributions et conclusions, ainsi que les rapports sur des sujets déterminés. Seule la COSAC dispose d'un secrétariat permanent.

Selon Dr. Ian Cooper, un contrôle parlementaire plus efficace ne nécessiterait pas de structure de prise de décision contraignante des conférences interparlementaires, ni un changement de traité ou encore l'attribution d'une « troisième chambre ». Il serait cependant utile si les conférences interparlementaires avaient recours à un support administratif plus important. Par ailleurs, une consolidation de normes, concernant par exemple la présence de membres de la Commission européenne aux réunions des conférences interparlementaires, serait utile. Les parlements nationaux pourraient aussi mieux faire valoir leur poids en demandant collectivement, dans les conclusions d'une conférence interparlementaire, que le Conseil mette un sujet déterminé à son ordre du jour.

#### Le réseau des représentants des parlements nationaux à Bruxelles

Les parlements nationaux assurent un lien entre les citoyens et l'Union européenne qui se distingue de ceux créés par le Parlement européen et par le Conseil. Ils ne disposent pas d'une représentation d'élus à Bruxelles, mais chaque parlement national y déploie un fonctionnaire en tant que représentant, assisté ou non par son équipe. Ce groupe de représentants n'assure pas seulement une fonction individuelle pour chaque parlement, mais a créé un réseau de consultation et d'information, disposant de bureaux situés sur le même étage au sein du Parlement européen. Des réunions hebdomadaires (« Monday morning meetings ») sont organisées. Les représentants n'ont pas seulement une fonction passive (en tant que « yeux et oreilles » des parlements à Bruxelles), mais ils interviennent activement en prenant contact avec les fonctionnaires européens pour poser des questions ou organiser des rencontres. Dans le cadre de la procédure du « carton jaune », le réseau des représentants joue un rôle essentiel, en tenant le groupe informé, à un stade précoce, sur l'intention d'un ou de plusieurs parlements de rédiger un avis motivé. La publication des avis motivés sur le réseau IPEX se fait à un stade plus avancé, se situant souvent juste avant l'expiration du délai de huit semaines.

Le Président de la commission souligne que le représentant de la Chambre des Députés rédige régulièrement son « bulletin de Bruxelles » pour informer les parlementaires sur les principaux sujets débattus au Parlement européen, et qu'il est également en contact avec les secrétariats des membres luxembourgeois du Parlement européen.

Pour améliorer la représentation des parlements européens, Dr. Ian Cooper donne les conseils suivants :

- Créer le réseau de contrôle des activités d'Europol, comme il est prévu dans le Traité de Lisbonne et le règlement Europol (ce sujet sera débattu lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne qui se tiendra du 22 au 24 mai 2016 à Luxembourg) ;
- Créer ainsi un nouveau modèle de coopération parlementaire, incluant la possibilité d'être informé sur des sujets sensibles et de recevoir des documents classifiés ;
- Transposer ce modèle à d'autres réseaux similaires pour assurer un contrôle parlementaire des autres agences de l'Union européenne, comme par exemple Eurojust.

Le modèle proposé par le Parlement européen consiste à étendre la composition de la commission LIBE en y ajoutant deux membres par parlement national. Or, il serait judicieux de créer un organe permanent qui n'est pas dominé par le Parlement européen, qui organise ses réunions dans les Etats membres en tant qu'élément de la dimension parlementaire des présidences tournantes, et qui dispose de son propre secrétariat avec son propre personnel indépendant.

### **Débat**

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

Les assemblées internationales disposant d'un propre secrétariat, comme la COSAC, ont l'avantage de garder une mémoire collective en forme d'archive centralisée. Ceci est d'autant plus important que les parlementaires n'y restent membres que pour une période restreinte.

Un membre de la commission fait deux remarques concernant le fonctionnement des assemblées parlementaires internationales. D'une part, les délégations des parlements nationaux fonctionnent de manière différente, certaines laissant leurs membres s'exprimer librement, d'autres se concertant sur une position commune à défendre. De l'autre part, des réunions de différents groupes politiques sont souvent organisées en marge d'une conférence interparlementaire. Il est donc important de prendre cet aspect en compte lors de la composition de la délégation.

Est ensuite évoqué le problème des parlements des petits Etats membres de faire le même suivi des dossiers européens que ceux des grands pays. Le Président de la commission évoque, dans ce cadre, la décision de la Chambre des Députés de ne pas créer une commission spécifique pour les affaires européennes, mais de saisir toutes les commissions sectorielles des dossiers européens qui entrent dans leur compétence. Il s'avère que la Chambre des Députés est très active en ce qui concerne la rédaction d'avis motivés et d'avis politiques. Souvent, elle est le seul parlement à avoir rédigé un avis sur une proposition législative donnée, ce qui montre que la Chambre des Députés se focalise plutôt sur les sujets et non pas sur le fait que d'autres parlements aient l'intention de rédiger un avis motivé.

Les deux « cartons jaunes » des parlements nationaux n'ont guère trouvé d'écho dans la presse, mais elles avaient un impact réel sur la procédure législative. L'accord avec la Grande-Bretagne prévoit l'institution d'un « carton rouge » dans le cas où le référendum du 23 juin 2016 aurait comme résultat le maintien de la Grande-Bretagne dans l'Union européenne. Pour ce « carton rouge », les parlements disposeraient d'un délai de 12 semaines, au lieu des 8

semaines du « carton jaune ». Ce serait donc l'occasion de prolonger le délai du « carton jaune » à 12 semaines également.

Le membre du Parlement européen déplore le fait que pas tous les moyens de contrôle parlementaire ne sont effectivement utilisés. Il cite comme exemple le contrôle du budget européen. Pour améliorer la collaboration entre parlements nationaux et le Parlement européen, il propose la rédaction de rapports conjoints d'un rapporteur du Parlement européen et d'un co-rapporteur d'un parlement national pour des domaines qui entrent dans la compétence partagée, dont p. ex. la politique extérieure ou encore la politique de coopération au développement.

En vue de la rédaction d'un rapport sur l'avenir de l'Union européenne et de la zone euro, Dr. Cooper soulève la question de savoir s'il serait utile de créer une assemblée parlementaire de l'eurozone, vu que des idées sur un budget propre à l'eurozone circulent. Le représentant du mécanisme européen de stabilité (MES) présent à la conférence « Article 13 » à Luxembourg avait souligné que cet organisme n'est pas soumis au contrôle du Parlement européen, mais rend compte uniquement aux États membres, le contrôle s'effectuant par les parlements nationaux par le biais de leurs gouvernements respectifs. Le MES est une des structures résultant de la crise financière en dehors des institutions européennes, et sans contrôle parlementaire direct.

Répondant à la question de savoir comment on pourrait améliorer le contrôle des parlements nationaux dans l'hypothèse d'une modification des traités, Dr. Cooper recommande de créer un puissant secrétariat commun des parlements nationaux. Or, l'article 9 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne confère un droit de veto en la matière au Parlement européen, disposant que 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. L'orateur estime que le Parlement européen pourrait s'opposer à la création d'un organisme fort des parlements nationaux.

Luxembourg, le 1<sup>er</sup> juin 2016

La Secrétaire-administratrice,  
Rita Brors

Le Président,  
Marc Angel