

Mai 2008

Neuvième rapport bisannuel:
Evolution des procédures et pratiques
de l'Union européenne
relatives au contrôle parlementaire

Préparé par le Secrétariat de la COSAC et présenté à la:

XXXIXe Conférence des organes spécialisés dans les affaires
communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne



7-8 mai 2008
Bled – Brdo pri Kranju

**Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et
européennes des parlements de l'Union européenne**

SECRETARIAT DE LA COSAC

RMD 02 J 032, 89 rue Belliard, B-1047 Brussels, Belgique
Courriel: secretariat@cosac.eu | Télécopie: +32 2 230 0234

Introduction

Le neuvième rapport bisannuel du Secrétariat de la COSAC est présenté ci-après.

Rapports bisannuels de la COSAC

La XXXe COSAC a décidé que le Secrétariat de la COSAC produirait deux fois par an des rapports factuels à publier en amont de chaque Conférence plénière. L'objet de ces rapports est de donner un aperçu de l'évolution des pratiques et procédures du contrôle parlementaire au sein de l'Union européenne.

Tous les rapports bisannuels sont disponibles sur le site de la COSAC : <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>.

Les cinq chapitres de ce rapport se basent sur les informations fournies par les Parlements nationaux et le Parlement européen. Le Secrétariat de la COSAC les remercie vivement de leur coopération.

Le **Chapitre premier** décrit sous différents aspects la participation des parlements nationaux au processus de ratification du traité de Lisbonne. Prenant note du fait que chaque parlement joue un rôle dans le cadre du processus national de ratification, il dresse un état des lieux des procédures en cours avant de se pencher sur la question de la ratification du traité de Lisbonne avec ou sans version consolidée du traité sur l'Union européenne et du traité établissant la Communauté européenne (dite « version consolidée des traités »). Enfin, il examine dans quelle mesure et comment les parlements ont développé une stratégie de communication en vue de fournir aux citoyens des informations sur le nouveau traité.

Le **Chapitre deux** donne un aperçu des dispositions contenues dans le traité de Lisbonne qui concernent la dimension parlementaire de l'Union européenne. Il donne une vue d'ensemble des dispositions du traité qui concernent le rôle des parlements nationaux dans l'UE, ainsi que le renforcement des pouvoirs et des fonctions du Parlement européen. En fonction des réponses apportées au questionnaire, il tente d'envisager de façon stratégique les moyens pratiques par lesquels les parlements pourraient exercer l'influence que le traité leur confère sur les affaires européennes.

Le **Chapitre trois** fournit une information factuelle sur le progrès de la Stratégie de Lisbonne dans la perspective du lancement du nouveau cycle (2008-2010). Il présente les résultats du Conseil européen de Printemps et souligne les tendances générales qui se sont manifestées dans les positions adoptées par les parlements à l'égard de la Stratégie de Lisbonne lors du dialogue interparlementaire.

Le **Chapitre quatre** vise à mesurer l'implication des parlements nationaux de l'Union européenne dans le processus Schengen, y compris la procédure de contrôle, la définition des règles de sécurité et la défense des libertés individuelles.

Le Chapitre cinq vise à déterminer si les parlements nationaux sont impliqués dans les négociations d'adhésion avec les pays candidats. Il tente de savoir comment ils participent au processus d'adhésion et cherche à identifier les règles constitutionnelles appliquées par les Etats membres dans le cadre de la ratification d'un traité d'adhésion.

Précision au sujet des chiffres

Sur les 27 États membres de l'Union européenne, 14 ont un Parlement monocaméral et 13 un Parlement bicaméral. En raison de la coexistence de ces deux systèmes, on dénombre 40 Chambres parlementaires nationales dans les 27 États membres.

Bien qu'ils soient dotés d'un système bicaméral, les Parlements nationaux de l'Autriche, de l'Irlande, de l'Italie, de la Roumanie ont renvoyé une réponse unique au questionnaire de la COSAC. Le Secrétariat de la COSAC a reçu des réponses à son questionnaire de tous les Parlements nationaux des 27 États membres. Ces réponses sont publiées dans un document annexe consultable sur le site Internet de la COSAC.

Résumé

Après avoir signé le traité réformateur à Lisbonne (Portugal), les chefs d'Etat et de Gouvernement ont appelé, le 14 décembre 2007, à « à *rapidement mener à bien les processus de ratification nationaux afin que le traité puisse entrer en vigueur le 1er janvier 2009* ». A l'heure actuelle, **huit Etats membres ont ratifié le traité de Lisbonne** : La Hongrie (le 17 décembre 2007), la Slovénie (le 29 janvier 2008), Malte (le 29 janvier 2008), la Roumanie (le 4 février 2008), la France (le 8 février 2008), la Bulgarie (le 21 mars 2008), la Slovaquie (le 10 avril 2008) et le Portugal (23 avril 2008)¹. Tout comme ces huit Etats, presque tous les Etats membres procéderont à une ratification par voie parlementaire, seule l'Irlande prévoyant d'organiser un referendum.

Le traité de Lisbonne modifie les deux principaux traités de l'Union européenne. De toute évidence, un traité modifié est beaucoup plus intelligible qu'un traité codifié. **En l'absence d'une version consolidée au niveau européen, de nombreux Etats membres ont pris l'initiative d'en produire une eux-mêmes.** Cette décision a été prise dans plusieurs pays, bien qu'il n'y eût aucune obligation juridique de disposer d'une version consolidée en vue mener à bien la procédure de ratification. Une version consolidée est toutefois nécessaire, pour des raisons juridiques, dans certains pays membres.

Eu égard à l'importance du traité de Lisbonne, de nombreux parlements nationaux ont entrepris de mettre en place **des stratégies de communication afin d'informer leurs citoyens sur le contenu du traité en général** ou d'éclairer davantage certaines de ses dispositions, comme les nouvelles mesures relatives aux prérogatives des parlements nationaux. L'étude menée sur ces activités a mis à jour une grande variété de pratiques, allant de la mise en œuvre de procédures parlementaires communes à des programmes d'information plus ambitieux, en collaboration ou non avec d'autres institutions impliquées dans les affaires européennes. Dans certains cas, les commissions parlementaires des affaires européennes ont fortement contribué à cet effort.

Pour la première fois, un traité contient un article spécifique reconnaissant la fonction des parlements nationaux au sein de l'UE. L'article 12 du traité de l'Union européenne (TUE), précise en effet que « *Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union* » et ceci de différentes façons : en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs européens, en veillant au respect du principe de subsidiarité, en participant dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace (nouvel article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)), en étant associés au contrôle politique d'Europol (article 88 du TFUE) et à l'évaluation des activités d'Eurojust (article 85 du TFUE), en prenant part aux procédures de révision des traités (article 48 du TUE), en étant informés des

¹ A la date du 23 avril 2008

demandes d'adhésion à l'Union (article 49 du TUE), en participant à la coopération interparlementaire avec les parlements nationaux et le Parlement européen.

Le traité de Lisbonne (TUE et TFUE) comprend deux **protocoles annexés sur les parlements nationaux** qui reprennent en grande partie les dispositions prévues par le protocole annexé au traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004. Une innovation mérite toutefois d'être soulignée, : la procédure dite du « carton orange ».

Le traité de Lisbonne renforce considérablement le rôle du Parlement européen qui acquiert des pouvoirs de codécision dans pratiquement tous les domaines de la politique de l'Union, un statut de pleine égalité avec le Conseil en tant qu'autorité budgétaire, un droit d'initiative conjoint pour les nouvelles procédures ordinaires de révision des traités et un pouvoir d'investiture du président de la Commission à la majorité de ses membres sur proposition du Conseil européen, et en tenant compte des résultats des élections du Parlement européen.

La plupart des parlements considèrent que le traité de Lisbonne renforcera leur implication dans les affaires européennes, dans la mesure où il confère une nouvelle dimension à leur participation au processus de formulation des politiques. Trois propositions ont été principalement avancées pour poursuivre le développement de la coopération entre les parlements : une implication accrue de la COSAC sur cette question, un recours accru à IPEX et le renforcement du réseau informel des représentants des parlements nationaux à Bruxelles..

Depuis son lancement, la stratégie de Lisbonne est devenue progressivement un instrument de poids pour orienter, activer et évaluer la réforme économique au sein de l'Union européenne. A la suite de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne en 2005, qui a conduit à un recentrage des priorités sur la croissance et l'emploi, la stratégie est devenue plus cohérente. A l'orée d'un nouveau cycle de la stratégie de Lisbonne, face à une détérioration de la conjoncture économique mondiale, les objectifs du cycle précédent ont été confirmés. Parallèlement, la Commission européenne et le Conseil européen ont souligné l'importance d'une meilleure mise en œuvre de ses objectifs, plus particulièrement en ce qui concerne les programmes de réforme nationaux et les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi .

Les parlements nationaux et le Parlement européen suivent la stratégie de Lisbonne et sa mise en œuvre par l'intermédiaire, notamment, des rencontres interparlementaires conjointes². Cette rencontre annuelle, devenue un rendez-vous régulier en matière d'échange parlementaire, se déroule avant le Conseil européen du printemps. Elle aborde des questions politiques d'intérêt commun. Cela a conduit le Parlement européen à se référer explicitement à ces rencontres comme sources de références et d'inspiration pour l'adoption de sa résolution annuelle au titre de sa contribution au Conseil européen de printemps en relation avec la stratégie de Lisbonne.

² De plus amples informations sur les différents systèmes d'examen des affaires européennes au sein des parlements nationaux des 27 Etats membres sont disponibles dans le huitième rapport bi-annuel de la COSAC que vous pouvez consulter sur le site web de la COSAC: <http://www.cosac.eu/fr/documents/biannual/>

Le rôle des parlements nationaux eu égard à l' Schengen varie en fonction du degré d'intégration des pays membres à cet espace. Alors que les parlements nationaux des anciens pays membres se concentrent sur les procédures d'évaluation relatives aux dysfonctionnements techniques liées à l'évolution de Schengen, ceux des nouveaux Etats membres coopèrent étroitement avec leurs gouvernements durant la procédure d'accession.

Les parlements nationaux soulignent le manque de protection des citoyens à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel actuellement envisagé et pour lequel une plus grande vigilance est nécessaire. Les parlements invitent la COSAC à identifier des formes appropriées de contrôle et d'évaluation qui pourraient être appliquées à l'égard des actions d'Europol et d'Eurojust.

Les parlements nationaux participent activement au processus d'adhésion des pays candidats. La phase de négociation, chapitre par chapitre, est examinée très attentivement par les parlements des Etats membres ayant adhéré à l'Union en 2004. La conclusion des négociations et la signature du traité d'accession sont en général examinées par la commission des affaires européennes, en collaboration, la plupart du temps, avec la commission des affaires extérieures.

Au sein des Parlements, la décision politique de ratifier un traité d'adhésion est prise en séance plénière. C'est la commission des affaires étrangères qui est en général chargée de réaliser le rapport parlementaire sur le projet de loi de ratification ; La commission des affaires européennes a seulement un rôle consultatif.

La plupart des systèmes constitutionnels des Etats membres ne prévoient pas de **procédures distinctes pour la ratification des traités d'accession et celle des traités fondateurs**, qui font tous deux partie du droit primaire communautaire. Certains pays prévoient des procédures de ratification distinctes, selon le traité entraîne ou non un transfert de compétences nationales vers l'Union européenne.

Chapitre 1: Participation des parlements nationaux au processus de ratification du traité de Lisbonne

Ce chapitre s'intéresse à différents aspects du processus de ratification du traité de Lisbonne par les parlements nationaux :

- Le traité réformateur ou traité de Lisbonne a été officiellement signé le 13 décembre 2007 par les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres à Lisbonne (Portugal).

Avant d'entrer en vigueur, le traité de Lisbonne doit être ratifié par les 27 États membres. Dans les conclusions du Conseil européen du 14 décembre 2007, les chefs d'État et de gouvernement ont invité les États membres « à *rapidement mener à bien les processus de ratification nationaux afin que le traité puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009* ».

Compte tenu de cet objectif, il appartient à chaque pays de choisir, conformément à ses règles constitutionnelles, le mode de ratification. Ce chapitre vise à donner un état des lieux des procédures de ratification du traité de Lisbonne en cours dans les États membres. A cet effet, un tableau en annexe présente le calendrier d'adoption prévu et les conditions juridiques et institutionnelles qui s'appliquent dans chaque pays.

Parmi les interrogations concernant le processus de ratification, l'une des premières qui se pose est de savoir si un État membre a fait le choix de ratifier le traité par référendum ou par la voie parlementaire. Actuellement, l'Irlande est le seul pays connu à organiser un référendum. Dans les autres États membres, le traité devrait être ratifié par un vote du Parlement. Le tableau en annexe détaille les majorités requises pour que la loi de ratification puisse être approuvée au sein de chaque parlement. Il présente également le résultat des procédures de ratification dans les pays qui les ont mené à leur terme. Pour le moment, 8 États membres ont ratifié le traité de Lisbonne : La Hongrie (17 décembre 2007), la Slovénie (29 janvier 2008), Malte (29 janvier 2008), la Roumanie (4 février 2008), la France (8 février 2008), la Bulgarie (21 mars 2008), la Slovaquie (10 avril 2008) et le Portugal (23 avril 2008)³.

- Ce chapitre a également pour objet de décrire la façon dont les parlements nationaux en tant qu'institutions placées au centre du processus de ratification du traité de Lisbonne ont pu être amenés à prendre des initiatives visant à informer les citoyens sur le traité de Lisbonne. Les développements qui suivent donnent à voir les moyens ainsi que le contenu de leur stratégie de communication dans ce domaine.

- Dans un premier temps, ce chapitre s'intéresse à la façon dont les parlements nationaux appréhendent la ratification d'un traité modificatif.

1.1 LA RATIFICATION D'UN TRAITÉ MODIFICATIF

³ A la date du 23 avril 2008

Les traités européens ont toujours été modifiés au travers d'amendements aux traités antérieurs : il en a été ainsi pour l'Acte unique européen et pour les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. Le traité de Lisbonne ne fait pas exception à la règle.

L'utilisation de cette technique d'amendement comporte toutefois un inconvénient majeur. En l'absence d'une version consolidée du traité de l'Union européenne et du traité établissant la Communauté européenne⁴, modifiés tous les deux en l'occurrence, le texte du traité modificatif en tant que tel est très difficile à lire et à comprendre pour tout un chacun, que l'on soit un spécialiste des questions européennes, un parlementaire national ou européen ou un citoyen ordinaire. A cet égard, la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (PE) a demandé, dans sa résolution du 20 février 2008 sur le traité de Lisbonne⁵, que « *les traités consolidés, révisés à la lumière du traité de Lisbonne, soient publiés immédiatement, ce qui donnera aux citoyennes et aux citoyens un texte fondamental de l'Union plus clair* ».

Une version consolidée des traités dans toutes les langues de l'Union a finalement été publiée le 15 avril 2008 sur le site Internet du Conseil⁶. Ces versions seront également disponibles à partir du 9 mai 2008 sous forme imprimée. Cette initiative devrait grandement faciliter la tâche des gouvernements et des parlements pour la ratification du traité.

Dans ce contexte, il semblait intéressant de savoir, en fonction des règles constitutionnelles en vigueur dans chaque État membre, si une version consolidée des traités est nécessaire pour mener à bien la ratification du traité de Lisbonne.

Presque tous les parlements nationaux qui ont répondu indiquent que, d'un point de vue constitutionnel, une version consolidée des traités n'est pas nécessaire pour approuver le traité de Lisbonne. C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des cas, la loi autorisant la ratification déposée par les gouvernements ne comportent que le texte du traité modificatif tel qu'il a été signé par les États membres en décembre 2007.

Néanmoins, il convient de noter qu'une version consolidée est nécessaire dans deux États membres : la Belgique et les Pays-Bas. En Belgique, une telle exigence ne se fonde pas sur une règle constitutionnelle écrite mais a été posée par un avis du « Conseil d'État » qui a estimé que les parlementaires devraient avoir en leur possession une version consolidée afin de pouvoir véritablement comprendre le traité de Lisbonne. Cet avis est très proche de celui exprimé par le Parlement européen, comme indiqué plus haut.

⁴ Le traité établissant la Communauté européenne sera renommé le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

⁵ Résolution du Parlement européen du 20 février 2008 sur le traité de Lisbonne (2007/2286(INI)) : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0055+0+DOC+XML+V0//FR>

⁶ Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=fr&id=1296&mode=g&name=>

En dépit du fait que, dans une grande majorité des États membres, une version consolidée n'est pas juridiquement nécessaire, plusieurs parlements nationaux indiquent qu'une version consolidée a été établie ou est en train de l'être dans leur pays (12 parlements exactement, sans compter les parlements belges et néerlandais).

Le traité de Lisbonne est jugé d'une telle complexité qu'une version consolidée des traités est considérée par beaucoup comme indispensable afin de permettre aux parlementaires nationaux de se prononcer en toute responsabilité dans le cadre du processus de ratification. La commission des affaires européennes du *Bundestag* allemand par la voix de son président a ainsi expressément demandé au ministère des affaires étrangères que le gouvernement fédéral fasse parvenir, au plus vite, au *Bundestag* une version consolidée des traités.

En l'absence de version consolidée élaborée au niveau européen, les États membres se sont vu contraints de produire un texte consolidé par leurs propres moyens. Dans une majorité d'États membres, le document a été réalisé par le Gouvernement (en général, le ministère des affaires étrangères). La France et le Danemark sont les seuls États membres dans lesquels la version consolidée est d'origine parlementaire. Dans le cas de la République tchèque, elle a été le fruit d'une coopération entre le parlement et le gouvernement. En Irlande, aux Pays-Bas, en Pologne et en Suède, des universitaires ou des centres d'études spécialisés dans les affaires européennes ont contribué à la réalisation de la version consolidée ou l'ont entièrement bâtie.

La publication et la diffusion d'un tel document – lorsqu'il en est ainsi décidé – sont mises en oeuvre avant le lancement de la procédure de ratification nationale afin de permettre aux parlementaires de se prononcer avec une vision claire de ce qu'implique l'adoption du traité de Lisbonne.

Quatre parlements (France, Hongrie, Portugal et Slovaquie) sur huit ayant déjà ratifié le traité de Lisbonne ont pu disposer d'une version consolidée des traités.

1.2 INFORMER LES CITOYENS SUR LE TRAITÉ DE LISBONNE

Une tâche qui ne relève pas du Parlement

Un certain nombre de parlements déclarent qu'ils n'ont pas prévu d'initiatives visant à informer les citoyens sur le contenu du traité de Lisbonne. Il peut y avoir plusieurs raisons à ce type de situation. Par exemple, en Finlande, il n'est pas envisageable que les services de l'*Eduskunta* s'investissent dans un débat public sur un sujet sur lequel le parlement devra se prononcer. De plus, ce genre d'informations est diffusé par les Bureaux finlandais d'information sur l'Europe (19 antennes régionales), qui sont administrativement rattachées au ministère des affaires étrangères. Le contexte est identique en Suède où le Centre d'information sur l'Europe se voit confié par le *Riksdag* la mission d'informer le public de façon neutre et impartiale sur l'Union européenne, et par conséquent sur le traité de Lisbonne.

En Slovaquie, le Gouvernement a fait de la réforme institutionnelle européenne une «*priorité du Gouvernement de la République slovaque en matière de communication*». Sur ce fondement, les principales actions destinées à informer la public sur le traité de Lisbonne seront mises en oeuvre sous les auspices du

Gouvernement en partenariat avec d'autres institutions telles que la Représentation de la Commission européenne en Slovaquie, le Bureau d'information du Parlement européen en Slovaquie, des associations ou des universités.

Informers dans le cadre régulier des activités parlementaires

Beaucoup de parlements répondent qu'ils informent le public dans le cadre habituel des pratiques et des procédures parlementaires. Ainsi, l'Assemblée nationale slovène souligne que sa commission des affaires européennes joue un rôle significatif en matière d'information sur le traité de Lisbonne aussi bien à travers l'ensemble de ses activités qu'à travers celles de son président.

Les débats en séance plénière ou au sein de la commission des affaires européennes, les auditions de membres du gouvernement ou d'experts par la commission des affaires européennes ou les commissions permanentes (en général, la Commission des affaires étrangères et la Commission des affaires constitutionnelles) sont les exemples les plus fréquents donnés par les parlements nationaux. Dans ces circonstances, la transparence est de règle : ces réunions sont souvent ouvertes au public et, au minimum, un compte rendu est publié sur le site Internet des parlements afin de rendre l'information accessible à toute personne intéressée ; des communiqués de presse ou des notes présentant les principaux éléments du débat sont également parfois mis à disposition.

Des opérations événementielles

En dehors de leurs activités régulières, un grand nombre de parlements ont aussi décidé d'accueillir, d'organiser ou de participer à des manifestations exceptionnelles visant à intéresser le grand public au nouveau traité. En pareil cas, l'organisation de conférences ou de colloques est la solution la plus fréquemment retenue.

Ci-dessous figure une liste d'événements organisés par plusieurs parlements autour du traité de Lisbonne :

Allemagne

La commission des affaires européennes du *Bundestag* a auditionné des experts sur le traité de Lisbonne au cours de trois réunions distinctes, ouvertes au public, portant sur :

- La Politique étrangère et de sécurité commune / la Politique européenne de sécurité et de défense ;
- L'Espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- Éléments fondamentaux du traité de Lisbonne et réforme institutionnelle.

Autriche

Le *Nationalrat* et le *Bundesrat* ont organisé une série de débats publics sur le thème : « *Le traité de Lisbonne – Faits et commentaires* » les 22 février et 2 avril 2008.

Bulgarie

Le Parlement bulgare a organisé le 19 mars 2008 une conférence intitulée : « *Le traité de Lisbonne : les citoyens, les parlements et l'Union* ». Les principaux sujets débattus

ont été la Charte européenne des droits fondamentaux et le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Grèce

La commission des affaires européennes du parlement grec a organisé une table ronde portant sur « *le traité modificatif et le rôle des parlements nationaux* ». Cette table ronde était ouverte au public et a réuni des parlementaires nationaux et européens.

Irlande

Après une série de réunions avec des partenaires sociaux, la commission des affaires européennes de l'*Oireachtas* a organisé des rencontres publiques dans tout le pays afin d'informer les citoyens sur les dispositions du traité, et susciter et alimenter le débat au sein de forums ainsi que dans les médias.

Pologne

Une conférence sur le traité de Lisbonne organisée par les deux assemblées polonaises s'est déroulée au *Sejm* de la République polonaise le 12 mars 2008.

Portugal

L'*Assembleia da República* a présidé à l'organisation de trois conférences décentralisées dont le but était de susciter un débat pluriel et ouvert sur le contenu du traité de Lisbonne. La première conférence s'est tenue à Porto, dans le nord du pays, le 17 mars 2008, la seconde à Faro, dans le sud, le 2 avril 2008 et la troisième à Lisbonne le 9 avril 2008 à l'*Assembleia da República*.

La République tchèque

La commission des affaires européennes accueillera un colloque sur le traité de Lisbonne en mai 2008, auquel seront conviés les spécialistes des affaires européennes des différents groupes politiques du parlement ainsi que des universitaires.

Slovénie

Fin 2007, l'Assemblée nationale slovène a organisé un colloque qui avait pour thème : « *Traité de Lisbonne - Vers une Union européenne plus efficace à l'intérieur et à l'extérieur* » afin de familiariser les citoyens avec les dispositions du nouveau traité.

De plus, la Chambre des Représentants belge, la Vouli ton Antiprosópon chypriote et la Eerste Kamer néerlandaise indiquent qu'elles ont pour objectif d'organiser prochainement des débats ou des événements publics consacrés au traité de Lisbonne.

Ces conférences ou ces rencontres sont toutes ouvertes au public et font l'objet d'une couverture médiatique. Plus précisément, celles qui ont eu lieu ont permis de rassembler des représentants du secteur associatif, des membres de think tanks, des universitaires, des représentants du réseau « Europe Direct » et d'autres organes intéressés par les affaires européennes.

Certains parlements ont choisi d'organiser leur stratégie de communication autour du traité de Lisbonne d'une façon sensiblement différente. Par exemple, le *Seimas* lituanien indique que, outre des débats publics dans l'ensemble du pays (à l'instar de la stratégie portugaise de décentralisation), il a animé des séminaires et des

présentations ciblées s'adressant aux partenaires sociaux, à des ONG, aux médias ou à la communauté universitaire.

De la même façon, la *Chambre des députés* du Luxembourg a axé sa stratégie de communication autour des jeunes. Le choix de cette cible est une conséquence directe de l'analyse des résultats du référendum sur le traité constitutionnel. Il a été démontré qu'un grand nombre de jeunes électeurs luxembourgeois avaient une mauvaise opinion de l'Union européenne. C'est pourquoi, à l'occasion de la ratification du traité de Lisbonne, la *Chambre des députés* du Luxembourg a décidé d'organiser en novembre 2007, en janvier et en février 2008, plusieurs rencontres entre des lycéens, des étudiants et des parlementaires membres de la Commission des affaires étrangères et européennes ainsi que des parlementaires européens luxembourgeois.

Certains parlements se sont légèrement éloignés d'une communication à sens unique et ont souhaité impliquer davantage les citoyens. Ainsi, l'*Assembleia da República* a lancé une consultation en direction d'organisations représentatives de différents secteurs de la société civile et de certaines collectivités locales dans le but de recueillir leur opinion sur les innovations et/ou les dispositions du traité les plus importantes. A l'aide de son site Internet sur lequel une page spéciale consacrée au traité de Lisbonne a été créée, la *Eerste Kamer* néerlandaise a essayé de mettre en place une communication interactive avec des tierces personnes, allant des organisations institutionnelles aux simples citoyens.

Publications

Dans le cadre de procédures parlementaires ordinaires ou simplement à cette occasion, un certain nombre de parlements nationaux ont publié et distribué des rapports ou des synthèses portant sur le traité de Lisbonne et dans lesquels ils ont parfois exprimé leur opinion.

Les délégations pour l'Union européenne de l'*Assemblée nationale* et du *Sénat* français ont réalisé des rapports, certes, destinés en priorité aux parlementaires afin que ceux-ci soient en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause dans le cadre du processus de ratification, mais également mis à disposition du grand public. Le parlement roumain diffusera prochainement un document similaire à ses parlementaires. L'Institut parlementaire de la Chambre des députés tchèque a quant à lui publié au début du mois de janvier 2008 un rapport distribué à tous les parlementaires, intitulé « Quoi de neuf dans le traité de Lisbonne ? ». L'ensemble de ces rapports fait le point sur les changements les plus importants apportés par le traité de Lisbonne.

Le Centre d'information sur l'Union européenne du *Folketing* danois a réalisé une brochure sur le traité de Lisbonne qui offre au lecteur des informations factuelles et contextuelles sur les éléments les plus importants du nouveau traité. Cette brochure a été mise en distribution auprès du public en janvier 2008, et ce gratuitement.

La *Eerste Kamer* néerlandaise édite sur une page spéciale de son site Internet toutes les informations concernant le traité et met en ligne tous les documents qui s'y rapportent, de la phase des négociations à la procédure de ratification.

Partenariats

Un certain nombre de parlements nationaux ont conduit en direction du public des opérations de communication en collaboration avec d'autres institutions nationales ou européennes. Le Gouvernement, en général le ministère des affaires étrangères et européennes, la Commission européenne à travers ses représentations dans les États membres et les centres d'information « Europe Direct », les députés européens et les collectivités locales sont les partenaires les plus fréquents avec lesquels les parlements nationaux ont œuvré de concert en certaines occasions. Parmi les parlements nationaux, le *Seimas* lituanien est le seul dont les activités de communication sont inscrites dans le cadre d'une grande campagne d'information nationale menée en partenariat avec le Gouvernement et avec la collaboration de la Représentation de la Commission européenne en Lituanie.

La participation des commissions des affaires européennes

Il est difficile de dresser un tableau clair des actions entreprises par les commissions des affaires européennes pour informer les citoyens sur le traité de Lisbonne. Toutefois, il est possible de formuler plusieurs constats :

- une grande majorité des commissions des affaires européennes a développé des actions de communication sur le traité de Lisbonne dans les limites de ce que leur autorise le Règlement de leur assemblée ;
- quelques commissions, au nom de leur Parlement, ont organisé ou participé à des opérations événementielles destinées à éveiller l'intérêt du public au sujet du nouveau traité ;
- les présidents ou les membres des commissions des affaires européennes ont généralement fait en sorte de se rendre disponibles afin de participer aux débats ou aux tables rondes portant sur le traité de Lisbonne organisées par des universités, des think tanks ou les médias ;
- Dans un certain nombre de parlements nationaux, les commissions des affaires européennes ne constituent la structure idoine pour informer le public sur des sujets à caractère européen. Il existe en effet des services qui se consacrent déjà à cette tâche comme le Bureau d'information sur l'Union européenne au sein du *Seimas* lituanien et le Centre d'information sur l'Union européenne au sein du *Saeima* letton. Dans d'autres pays (voir plus haut les cas finlandais et suédois), ce sont des organes non parlementaires qui assurent la diffusion de ce type d'informations.

1.3 PROPOSER DES INFORMATIONS CIBLÉES OU GÉNÉRALES SUR LE TRAITÉ ?

A travers leurs actions de communication, un grand nombre de parlements nationaux ont proposé une vue d'ensemble sur les dispositions du traité de Lisbonne. Cette approche est explicitement revendiquée par la *Poslanecká Sněmovna* tchèque qui estime qu'il serait erroné de vouloir limiter le débat sur le traité de Lisbonne à

certaines questions. Sa conviction est que le texte du traité de Lisbonne comporte beaucoup de nouvelles dispositions et qu'il est donc nécessaire de l'envisager dans sa totalité et sa complexité.

Bien qu'elles ne l'expriment pas aussi fortement, l'*Ország Háza* hongroise et l'*Assembleia da República* portugaise sont convaincues que les sujets touchant au traité de Lisbonne ont tous une grande importance.

L'*Assemblée nationale* et le *Sénat* français ainsi que le parlement roumain ont développé une approche originale consistant à prendre en compte le traité dans son ensemble et à le comparer avec le texte des traités en vigueur. Le *Sénat* a par ailleurs effectué une comparaison avec le traité constitutionnel.

Même s'ils ont donné par ailleurs au grand public un éclairage général sur le traité de Lisbonne, certains parlements ont également choisi de mettre l'accent sur des sujets précis dans le cadre de leur communication. Ainsi plusieurs parlements ont privilégié les questions suivantes : la politique européenne de sécurité et de défense, les aspects liés à la réforme institutionnelle (principalement les dispositions relatives à l'amélioration du processus de décision), le rôle de la société civile au sein de l'Union européenne et la Charte européenne des droits fondamentaux, dans la mesure où ce texte a été approuvé en même temps que le traité de Lisbonne.

Les nouvelles dispositions concernant les parlements nationaux sont également un sujet sur lequel les parlements ont choisi d'insister. L'Assemblée nationale bulgare, le *Folketing* danois, les deux assemblées françaises, le parlement grec, les deux chambres italiennes, le *Saeima* letton et l'Assemblée nationale slovène ont ainsi rapporté qu'ils avaient accordé une attention particulière aux dispositions permettant de mieux associer les parlements nationaux au processus décisionnel de l'Union européenne.

1.4 CONCLUSIONS

Après avoir pris connaissance des avis exprimés par les parlements nationaux sur la ratification du traité de Lisbonne, il apparaît évident que, si, dans presque tous les États membres, disposer d'une version consolidée des traités ne constitue pas une obligation juridique, il n'en demeure pas moins qu'un tel document est nécessaire. Le fait que les parlementaires puissent avoir à leur disposition une version consolidée afin d'adopter le traité en pleine connaissance de cause semble tombé sous le sens. En l'absence de version consolidée préparée au niveau européen, de nombreux États membres ont dû se résoudre à élaborer leur propre version ; une entreprise technique à laquelle les parlements nationaux ont quelquefois pris part.

Fournir aux citoyens des informations à caractère européen ne peut être considéré comme une activité régulière des parlements nationaux. Toutefois, étant donné l'importance du traité de Lisbonne pour l'avenir de l'Europe et le rôle qui leur est dévolu en ce qui concerne le processus de ratification, de nombreux parlements nationaux ont accompli un effort afin d'éveiller l'intérêt du public et de donner aux citoyens les moyens de s'appropriier le nouveau traité. Les stratégies de communication présentées montrent une variété de pratiques, allant de la mise en

œuvre de pratiques parlementaires éprouvées à des programmes plus ambitieux associant ou non d'autres institutions.

Une très grande majorité de parlements nationaux ont abordé le traité de Lisbonne dans son ensemble dans le but de fournir l'information la plus complète aux parlementaires et au grand public. Toutefois, plusieurs parlements ont choisi parallèlement de mettre l'accent sur certains sujets. Parmi ceux-ci figure tout particulièrement la reconnaissance par le traité des parlements nationaux comme partie intégrante du tissu démocratique de l'Union européenne.

Ratification du traité de Lisbonne par les 27 États membres de l'Union européenne

(A la date du 23 avril 2008)

État membre	Procédure	Calendrier de ratification
Allemagne	Parlementaire. Majorité des 2/3 dans chacune des chambres fédérales	Les ultimes lectures de la loi de ratification devraient être achevées par les deux chambres à la fin du moi de mai 2008.
Autriche	Parlementaire. Majorité des 2/3 dans chacune des chambres	Loi autorisant la ratification approuvée par le <i>Nationalrat</i> le 9 avril 2008 (151 votes pour, 27 contre)
Belgique	Parlementaire. Majorité simple dans chacune des chambres fédérales et dans 6 assemblées régionales et communautaires	Vote du Sénat en faveur du traité de Lisbonne le 6 mars 2008 (42 votes pour, 8 contre) ; la Chambre des Représentants s'est prononcée le 10 avril 2008 (116 votes pour, 18 contre et 7 abstentions). Les parlements régionaux doivent encore approuver le traité. La procédure d'ensemble devrait être achevée à la fin du mois de juin 2008.
Bulgarie	Parlementaire. Majorité absolue du Parlement	Ratification le 21 mars 2008 (193 votes pour et 16 contre)
Chypre	Parlementaire. Majorité absolue du Parlement. Le président et le Conseil des ministres peuvent toutefois opposer leur veto à la décision du Parlement.	Avril 2008
Danemark	Parlementaire. Majorité simple (avec quorum de la moitié des parlementaires présents)	Juin 2008
Espagne	Parlementaire. Majorité simple dans chacune des chambres	2 ^e semestre 2008
Estonie	Parlementaire. Majorité simple du	Mai 2008

	Parlement	
Finlande	Parlementaire. Majorité des 2/3 (transfert de souveraineté)	Loi autorisant la ratification présentée en mars 2008 ; l'adoption est prévue avant l'été 2008
France	Parlementaire. Deux étapes : 1) Modification de la Constitution votée à la majorité simple par chaque chambre puis à la majorité des 3/5 ^e en Congrès (Assemblée nationale et Sénat réunis) 2) Loi ordinaire de ratification votée à la majorité simple par chaque chambre.	Ratification le 8 février 2008 (Assemblée nationale : 336 votes pour et 52 contre ; Sénat : 265 votes pour, 42 contre et 13 abstentions)
Grèce	Parlementaire. Majorité simple (en l'absence de transfert de souveraineté)	Non communiqué
Hongrie	Parlementaire. Majorité des 2/3 des votes du parlement (avec un quorum de la moitié des parlementaires présents)	Ratification le 17 décembre 2007 (325 votes pour, 5 contre et 14 abstentions)
Irlande	Parlementaire et Référendum Majorité simple dans les deux chambres et majorité absolue dans le cadre d'un référendum (modification de la Constitution)	La loi de ratification a été présentée le 6 mars 2008. Le vote au Parlement est prévu en avril ; le référendum est prévu pour le 12 juin 2008.
Italie	Parlementaire. Majorité simple dans chaque chambre	Non communiquée
Lettonie	Parlementaire. Majorité simple du Parlement avec une double lecture	Mai 2008
Lituanie	Parlementaire. Majorité simple du Parlement	Mai 2008
Luxembourg	Parlementaire. Majorité simple du Parlement	Juin 2008
Malte	Parlementaire. Majorité simple du Parlement	Ratification le 29 janvier 2008 (à l'unanimité)

Pays-Bas	Parlementaire. Majorité simple dans chaque chambre	Automne 2008
Pologne	Parlementaire. Majorité des 2/3 dans chacune des deux chambres avec un quorum de la moitié des membres présents en cas de transfert de souveraineté, majorité simple dans chaque chambre dans le cas contraire.	Le <i>Sejm</i> a approuvé la loi de ratification le 1 ^{er} avril 2008 (384 votes pour, 56 contre et 12 abstentions) ; le Sénat l'a approuvée le 2 avril 2008 (74 votes pour, 17 contre et 6 abstentions) ; le Président polonais doit encore signé l'acte de ratification.
Portugal	Parlementaire. Majorité simple des votes du Parlement	Ratification le 23 avril 2008 (188 votes pour, 23 contre). La signature du Président portugais doit conclure la procédure.
République tchèque	Parlementaire. Majorité simple en l'absence de transfert de souveraineté, ou majorité des 3/5 ^e dans chaque chambre dans le cas contraire	La Chambre de députés devrait discuter de la loi autorisant la ratification en avril ou mai 2008.
Roumanie	Parlementaire. Majorité des 2/3 des chambres réunies en session conjointe	Ratification le 4 février 2008 (387 votes pour, 1 contre et 1 abstention)
Royaume-Uni	Parlementaire. Majorité simple dans chaque chambre. Le rejet par la Chambre des Lords nécessiterait une nouvelle lecture de la Chambre des Communes.	La Chambre des Communes a voté en faveur du Traité de Lisbonne le 11 mars 2008 (346 votes pour et 206 votes contre) Débat en cours au sein de la chambre des Lords. Ratification prévue pour mai 2008
Slovaquie	Parlementaire. Majorité des 3/5 ^e des membres du Parlement	Le Parlement slovaque a approuvé le traité le 10 avril 2008 (103 votes pour, 5 contre et 1 abstention) ; le Président slovaque doit bientôt promulguer la loi.
Slovénie	Parlementaire. Majorité des 2/3 du Parlement	Ratification le 29 janvier 2008 (74 votes pour, 6 votes contre)
Suède	Parlementaire.	Automne 2008

	Majorité simple du Parlement	
--	---------------------------------	--

Chapitre 2: Le traité de Lisbonne : mise en œuvre et incidences sur les parlements nationaux de l'UE

Ce chapitre entend proposer une vue d'ensemble sur le renforcement de la dimension parlementaire de l'Union européenne (UE) prévu par le traité de Lisbonne. Il se concentrera, tout d'abord, sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE dans le cadre des dispositions du traité, non seulement celles prévues par le Protocole sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE et par le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité mais également toutes les autres dispositions du traité concernant l'influence des parlements nationaux sur les affaires européennes. En second lieu, un aperçu des nouvelles prérogatives et fonctions du Parlement européen (PE) introduites par le traité de Lisbonne sera dressé. Enfin, une attention particulière sera accordée aux moyens mis en place par les parlements nationaux en vue de relever les défis à venir et aux modes d'échange d'information et de bonnes pratiques qui devront être mis en place dans le cadre du traité de Lisbonne. En fonction des réponses apportées aux questionnaires adressés aux parlements nationaux, nous essaierons de dégager une vision stratégique sur les moyens pratiques dont disposent les parlements pour pouvoir exercer les prérogatives sur les affaires européennes que leur confère le traité de Lisbonne.

2.1. LE TRAITE DE LISBONNE ET LES PARLEMENTS NATIONAUX

Comme le stipule son préambule, le traité de Lisbonne entend renforcer « *la légitimité démocratique de l'Union* », cet aspect ayant toujours été mis en avant au cours du processus ayant abouti à la signature du traité. Ainsi, en son Titre II, le traité comprend un nouvel article consacré aux *Dispositions relatives aux principes démocratiques* et portant sur des questions telles que la citoyenneté européenne, les rapports entre les institutions européennes et la société dans un sens large. Le traité de Lisbonne présente, dans ce cadre, de nouvelles dispositions à l'égard des parlements nationaux.

Le traité de Lisbonne est avant tout le premier traité qui contienne un article spécifique qui reconnaisse le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE. L'article 12 du TUE précise en effet que « *Les parlements nationaux contribuent au bon fonctionnement de l'Union* ». Il s'agit d'un article fondamental pour pouvoir comprendre le caractère novateur du traité en ce qui concerne le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE. Alors que les deux protocoles (le *Protocole sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE* et le *Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*) se réfèrent essentiellement à ce que le traité instituant une Constitution pour l'Europe, issue de la CIG 2004, avait envisagé (avec, cependant, quelques aménagements, à savoir l'extension du délai d'examen de 6 à 8 semaines pour pouvoir transmettre un avis raisonné et le renforcement du mécanisme du « carton orange »), de nouvelles dispositions sont introduites à la fois par le TUE et le TFUE permettant aux parlements de contribuer activement au bon fonctionnement de l'UE, évoqué plus haut.

Cet article 12 formule brièvement les moyens spécifiques que cette contribution souhaite mener à terme:

- Réception des documents de consultation et des projets d'actes législatifs envoyés directement par les institutions de l'UE ;
- S'assurer de la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité ;
- participer à l'évaluation des politiques communautaires dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (nouvel article 70 du TFUE) ;
- contrôle et surveillance d'EUROPOL (article 88 du TFUE) ;
- évaluation des activités d'EUROJUST (article 85 du TFEU) ;
- prendre part à toute procédure de révision du traité (article 48 du TUE) ;
- être informé de toute candidature d'adhésion à l'UE (article 49 of the TEU) ;
- participer à la coopération interparlementaire entre les parlements nationaux et et avec le PE.

Par conséquent, ce chapitre donnera un aperçu des mécanismes prévus par les protocoles relatifs au **contrôle du principe de subsidiarité** et les autres dispositions des traités qui s'appliquent aux parlements nationaux et qui ne se réfèrent pas spécifiquement au principe de **subsidiarité**. **Cette présentation inclura les éléments susmentionnés contenus dans l'article 12.**

2.1.1. Les protocoles annexés au traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne comprend deux protocoles annexés (TUE et TFUE) relatifs aux parlements nationaux qui reprennent les principales dispositions prévues par les protocoles annexés au traité instituant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004. Cependant, il convient de souligner particulièrement une innovation, celle de la procédure dite du « carton orange ».

a) Protocole sur le rôle des parlements européens dans l'Union européenne

Ce protocole, tout en rappelant que la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre, définit des dispositions obligeant les institutions européennes à transmettre aux parlements nationaux toutes les informations nécessaires et pertinentes afin qu'ils puissent mener à bien leurs travaux. Par conséquent, les documents suivants devront être transmis directement aux parlements nationaux :

- tous les documents de consultation de la Commission (livres blancs, livres verts et les communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication ainsi que le programme législatif annuel et tout autre instrument de programmation législative (article 1) ;

- tous les projets d'actes législatifs européens adressés au Parlement européen et au Conseil, c'est-à-dire les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États 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 européen. Les projets d'actes législatifs européens émanant du Parlement européen sont transmis directement par le PE aux parlements nationaux, et tous les autres actes par le Conseil ;

- les ordres du jour et les comptes rendus des réunions du Conseil, notamment celles qui donnent lieu à des délibérations sur un projet d'acte législatif, doivent être également adressés aux parlements européens en même temps qu'ils le sont aux gouvernements des États membres ;

- L'article 6 du protocole comporte une disposition importante : lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article 48(7), paragraphe 1 ou 2, du TFUE, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision européenne ne soit adoptée. Ceci se réfère à la « clause passerelle » qui sera analysée ultérieurement dans ce chapitre.

L'article 3 se rapporte à la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité par l'intermédiaire desquels 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 européen avec le principe de subsidiarité.

De plus, l'article 4 spécifie qu'un délai de huit semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif européen est mis à la disposition des parlements nationaux dans toutes 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. En conséquence, aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif européen au cours de ces huit semaines.

Enfin ce protocole aborde également la question de la coopération interparlementaire, en insistant sur le rôle de la conférence des commissions des affaires communautaires et européennes des parlements nationaux des membres de l'Union européenne (COSAC) (article 10) et stipule que les parlements nationaux et le PE doivent déterminer de concert l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace.

La COSAC doit organiser un dialogue avec le Conseil, le PE et la Commission, sans pour autant lier les parlements nationaux et laisser préjuger de leur position. La COSAC peut également promouvoir l'échange d'information et de meilleures pratiques et organiser des conférences interparlementaires.

b) Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Ce protocole précise les procédures, fixées au nouvel article 5 du TUE et à l'article 12 du TUE, présentés plus haut, selon lesquelles les parlements nationaux sont autorisés à s'assurer que le principe de subsidiarité est respecté.

En faisant référence à ces deux articles, nous entendons clarifier les prérogatives dont disposent réellement les parlements nationaux dans le cadre du traité.

L'article 5 précise que « *les institutions de l'Union appliquent le principe de **subsidiarité** conformément au protocole (...). Les parlements nationaux veillent au respect du principe de **subsidiarité** conformément à la procédure prévue dans ce protocole.* » L'article 12 spécifie que « *Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union : (...)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 ;* »

A la lecture du titre du protocole, on pourrait croire que les deux principes, de subsidiarité et de proportionnalité, sont abordés. En outre, la formule suivante figure dans le préambule du protocole : « *Déterminées à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (...) ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes* ». Ainsi, on pourrait supposer que le système décrit ci-après est conçu pour assurer l'application des deux principes.

Une analyse détaillée des procédures fait ressortir que ces dernières confèrent aux parlements nationaux le seul mandat de contrôle du principe de subsidiarité et non de celui de proportionnalité. La procédure prévue (les « *cartons jaunes et orange* ») s'applique seulement au contrôle du respect du principe de subsidiarité. Ceci représente un élément important, les avis raisonnés que les parlements nationaux peuvent transmettre aux institutions européennes devant se fonder sur le non-respect du principe de subsidiarité.

- Les procédures dites du « carton jaune » et du « carton orange »

L'article 4 de ce protocole souligne que toute information relative aux projets d'actes législatifs doit être transmise aux parlements nationaux, qu'il s'agisse des initiatives émanant de la Commission, d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne et de la Banque européenne d'investissement, ou encore des résolutions du PE ou des positions du Conseil.

En outre, tous les projets d'actes législatifs doivent être motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, à savoir par une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect de ces principes (article 5).

L'article 6 expose la procédure générale à la fois pour le « carton jaune » et le « carton orange » : tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, 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.

Chaque parlement national dispose de deux voix, chaque chambre disposant d'une voix dans le cas d'un système bicaméral. Dans le cadre de l'Europe des 27, cela représente un total de 54 voix.

L'article 7 de ce protocole décrit brièvement les deux procédures communément désignées procédures des « *carton jaune* » et « *carton orange* ».

La procédure dite du « carton jaune » se caractérise par ce qui suit :

1. Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, le projet doit être réexaminé (soit 18 voix sur 54) ;
2. S'il s'agit d'un acte législatif relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 76 TFUE), ce seuil est d'un quart (soit 14 voix sur 54);
3. À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, un groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.

La procédure du « *carton orange* » (article 7, paragraphe 3) précise que:

1. dans le cadre de la procédure législative ordinaire (codécision), dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux (28 voix sur 54), la proposition doit être réexaminée;
2. à l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer ;
3. si elle choisit de la maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité ;
4. cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'Union (Conseil et PE) afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure. A ce stade, interviennent les éléments suivants :
 - avant d'achever la première lecture, le législateur examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité
 - si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi.

Grâce à cette procédure, qui ne s'applique que dans le cadre de la procédure législative ordinaire (à savoir la codécision), les parlements nationaux disposent d'un rôle renforcé dans la mesure où ils doivent se prononcer avant même que le législateur ait pu le faire et où leur contrôle peut être contraignant.

- *La cour de justice de l'UE et la subsidiarité*

Outre ces procédures, il existe, dans le traité de Lisbonne, une autre innovation importante selon laquelle la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité. Ces recours peuvent être déposés à la Cour de justice de l'Union européenne par les États membres en leur nom ou au nom de leur parlement national, conformément à ce que prévoit leur ordre juridique interne.

2.1.2. La contribution active des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'UE

Dans cette partie, nous examinerons toutes les dispositions du traité de Lisbonne relatives aux parlements nationaux qui ne figurent pas dans les protocoles. Comme nous l'avons vu précédemment, l'article 12 du TUE spécifie les différentes manières par lesquelles les parlements nationaux sont associés dans certains autres domaines. Une vue plus détaillée de ces dispositions ainsi que de toute autre disposition intéressant les parlements nationaux est présentée ci-dessous.

- **La révision du traité:** en vertu de l'article 48 du TUE, les parlements nationaux sont associés aux procédures de révision des traités de l'UE envisagées. Dans le cadre d'une procédure de révision ordinaire, toutes les propositions d'amendement des traités doivent être notifiées aux parlements nationaux. Si le Conseil européen décide d'examiner ces propositions, une Convention composée des membres des parlements nationaux, des représentants des chefs d'Etat ou de Gouvernement, de la Commission et du PE doit être convoquée⁷. Cette Convention adopte par consensus une recommandation lors d'une Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

L'article 48 du TUE prévoit également certaines procédures simplifiées de révision. En vertu de l'alinéa 7 de cet article, lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le Titre V du TUE prévoit que le Conseil statue à l'unanimité, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée⁸. Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire. Il s'agit de la « clause passerelle ». Dans les deux cas, toute initiative prise par le Conseil européen est notifiée aux parlements nationaux. Si un parlement national fait part de son opposition dans un délai de six mois après cette notification, la décision n'est pas adoptée.

- **Demande d'adhésion à l'UE:** l'article 49 de l'UE dispose que toute demande d'adhésion à l'UE soit notifiée aux parlements nationaux ;

⁷ Toutefois, le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas.

⁸ Sauf dans le cas des décisions relevant du domaine de la défense.

- **Evaluation des politiques de l'UE dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ)** : le Titre V du TFUE sur l'ELSJ précise une série de dispositions destinées à garantir aux parlements nationaux une évaluation des politiques de l'UE dans ce domaine.

Les articles 69, 70 et 71 du TFUE contiennent des dispositions générales relatives à ce domaine spécifiant qu'il revient aux parlements nationaux de s'assurer que les propositions soumises dans ce domaine respectent le principe de subsidiarité. Si le Conseil décide que les Etats membres doivent mener des évaluations impartiales et objectives sur la mise en œuvre des politiques de l'UE dans ce domaine, les parlements nationaux doivent être informés du contenu et des résultats de cette évaluation. Enfin, les parlements nationaux doivent être tenus informés des travaux du comité permanent institué aux fins de l'article 71 en vue d'assurer la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure.

L'article 81, paragraphe 3 se rapporte à la coopération judiciaire en matière civile, c'est-à-dire aux mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière, qui doivent être adoptées par le Conseil selon une procédure législative particulière. Cet article contient une « clause passerelle » qui autorise le Conseil à déterminer, à l'unanimité et après avoir consulté le PE, quels éléments sont susceptibles de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire. Toute proposition en ce sens doit être notifiée aux parlements nationaux. Si un parlement national fait part de son opposition dans un délai de six mois après cette notification, la décision n'est pas adoptée.

L'article 85, paragraphe 1 se réfère à la coopération judiciaire en matière criminelle et précise que le Conseil et le PE doivent statuer par voie de règlement afin de déterminer la structure et les tâches d'Eurojust. Ces règlements fixent également les modalités de la participation des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

- **L'article 88, paragraphe 2** concerne la coopération policière et obéit à la même logique que celle de l'article 85, paragraphe 1. Il se réfère aux modalités de participation des parlements nationaux dans les procédures de surveillance des activités d'Europol.

- **Clause de flexibilité** – L'article 352 TFUE remplace l'actuel article 308 du traité instituant la Communauté européenne et autorise l'Union à agir, dans le cadre des politiques définies par les traités, même si elle ne dispose pas de base juridique pour le faire. L'article 352 introduit certaines modifications. L'article 308 s'applique actuellement uniquement à la Communauté, à savoir au premier pilier. Son amendement par le traité de Lisbonne lui permettra de s'appliquer à l'Union à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune. Au paragraphe 1 de l'article 352, il est écrit : « (...) *dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés*

par les traités (...)". La Commission devrait attirer l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur cet article afin que les procédures de "carton jaune" et de "carton orange" puissent leur être appliquées.

2.2. LE RENFORCEMENT DU RÔLE DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LE TRAITE DE LISBONNE

Le traité de Lisbonne renforce considérablement le rôle du Parlement européen, la seule institution européenne directement élue par ses citoyens. Le Parlement européen a acquis des pouvoirs de codécision dans pratiquement tous les domaines de la politique de l'Union. En réalité, il s'agit de mettre en œuvre la double légitimité de l'Union européenne en tant qu'Union d'Etats et de citoyens qui, malgré le manque de reconnaissance explicite de son importance dans les nouveaux traités, est le fondement du processus d'intégration européenne. Le traité de Lisbonne représente ainsi un renforcement significatif de la dimension démocratique de l'Union.

Les principales modifications aux dispositions existantes comprennent les éléments suivants :

- Le rôle du Parlement européen en tant que colégislateur est pleinement reconnu du fait de l'application générale de la procédure existante de codécision qui est élevée au rang de procédure législative ordinaire mais également du fait de la participation accrue du Parlement dans des procédures législatives spécifiques. Dans le champ des accords internationaux, son approbation sera également requise, ceci valant comme règle générale. En vertu de ses compétences dans le champ d'application de la comitologie, le Parlement européen disposera des mêmes prérogatives que le Conseil dans la détermination des modalités de contrôle des recommandations et avis.
- Le Parlement européen acquiert un droit d'initiative pour la nouvelle procédure ordinaire de révision des traités et est associé à la procédure à travers sa participation à la Convention qui doit préparer la révision (le Conseil ne pouvant décider de ne pas convoquer cette Convention qu'avec l'approbation du Parlement).
- La nouvelle procédure budgétaire assure une pleine égalité entre le Parlement européen, en tant qu'autorité budgétaire, et le Conseil pour l'approbation du budget dans son ensemble ou d'un cadre financier pluriannuel qui acquiert le statut d'instrument juridique contraignant. Les pouvoirs budgétaires du Parlement sont à présent étendus à toutes les dépenses de l'Union européenne.
- En tant qu'organe politique, le Parlement votera l'investiture du président de la Commission à la majorité de ses membres sur proposition du Conseil européen, en tenant compte des résultats des élections du Parlement européen et après avoir mené les consultations nécessaires. Il votera également l'investiture de l'ensemble de la Commission, l'ensemble de ces dispositions

tendant à renforcer son pouvoir de contrôle politique.

- Diverses décisions qui relevaient seulement, jusqu'à présent, du Conseil sont maintenant soumises à l'approbation du Parlement européen : la décision de lancer une coopération renforcée ; l'utilisation de la clause de flexibilité permettant à l'Union de prendre des mesures non prévues par les traités pour atteindre les fins que ceux-ci prescrivent ; la décision concernant l'utilisation des « *passerelles* » générales de passage de l'unanimité à la majorité qualifiée ou de procédures législatives spéciales à une procédure législative ordinaire ; certaines décisions permettant d'étendre l'étendue des bases légales prévues par les traités, comme celles concernant le bureau du procureur européen ou la coopération judiciaire en matière criminelle.
- Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, pour lequel il n'a pas de pouvoir de décision, le Parlement européen acquiert un droit général à être informé et consulté.

Le seuil du nombre des membres du Parlement sera fixé à 751⁹. Le TUE modifié ne précise pas comment les sièges seront répartis entre les Etats membres mais, avant les élections de 2009, le Conseil européen est chargé de décider, à l'instigation du Parlement et avec son approbation, de la distribution des sièges. Le système sera basé sur le mécanisme de représentation « dégressivement proportionnelle », avec un seuil minimal de 6 sièges et un seuil maximal de 96 sièges par Etat membre (La Convention sur le futur de l'Europe proposait un minimum de 4 sans fixer de maximum).

Le nombre de membres du Parlement européen sera limité à 751. Cette solution permettra de répondre avec une plus grande flexibilité au futur élargissement de l'UE tout en préservant les intérêts de chaque Etat membre.

2.3 VUES ET ATTENTES DES PARLEMENTS NATIONAUX CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITE DE LISBONNE

Les questions posées aux parlements nationaux ont un triple objectif : essayer d'évaluer la perception que les parlements nationaux ont de leur futur rôle au regard des dispositions du traité de Lisbonne, leur propre préparation pour sa mise en œuvre et prendre en considération les mécanismes pratiques par lesquels les parlements nationaux envisagent de poursuivre leur coopération en matière d'échange d'information et de meilleures pratiques.

A la question de savoir si le traité de Lisbonne renforcerait la participation des parlements nationaux dans les affaires européennes, une très grande majorité des parlements a répondu par l'affirmative. Le *Folketing* danois, par exemple, souligne que le mécanisme de subsidiarité a un fort potentiel d'implication des parlements nationaux étant donné qu'il les encourage à participer au processus de prise de décision dès le début. Certains parlements, comme le parlement roumain ou le *Sénat* polonais, mettent l'accent sur l'élargissement du champ de compétences des parlements nationaux introduit par le traité, particulièrement en ce qui concerne

⁹ Plus exactement 750 "plus le Président", si l'on reprend les termes de l'article 14 du TUE

l'espace de liberté, de sécurité et de justice. L'extension de 6 à 8 semaines du délai, dont disposent les parlements pour transmettre un avis raisonné a été chaleureusement accueillie. L'*Assemblée nationale* française estime que le mécanisme établi par le traité permettra de « politiser » les textes très tôt, ce qui permettra aux parlements de rendre compte de leurs positions aux gouvernements en temps voulu. Le *Bundestag* allemand rappelle que la Cour européenne de justice aura compétence pour se prononcer sur les recours dont elle aura été saisie au motif du non-respect du principe de subsidiarité.

Tous les parlements sont d'avis que le traité de Lisbonne peut renforcer leur influence ; certains, cependant, expriment quelques réserves au sujet de sa mise en œuvre. L'*Assembleia da República* portugaise souligne que le renforcement de l'influence des parlements dépend des pratiques observées par chaque parlement national lors de l'application des nouvelles dispositions prévues par le traité ainsi que de la coopération et de l'échange d'information entre les parlements. Le *Sénat* français est d'avis que les dispositions du traité de Lisbonne peuvent renforcer l'influence des parlements nationaux mais il estime cruciale la coordination entre les parlements en vue de renforcer leur influence collective.

La réponse du *Bundesrat* allemand reflète l'opinion de la très grande majorité des parlements à l'égard du traité de Lisbonne : « *Cela confère une nouvelle qualité au rôle des parlements nationaux dans le processus de formulation des politiques européennes* ».

Très peu de parlements considèrent que l'apport du traité de Lisbonne est nul : seuls les *Eduskunta* finlandais et *Riigikogu* estonien portent un tel jugement. La Chambre des communes britannique estime que l'impact des dispositions du traité de Lisbonne en ce qui concerne les parlements nationaux est sur-estimé. Ainsi, selon elle « *le seuil requis pour prendre en considération une proposition doit être inférieur si l'on souhaite que la procédure ait une réelle utilité* ».

En ce qui concerne les modifications ou les adaptations des procédures nationales à la lumière des dispositions du traité de Lisbonne, un nombre conséquent de parlements les a déjà introduites ou s'y prépare. Le Parlement français a modifié la Constitution pour pouvoir y insérer les mécanismes de subsidiarité, la possibilité de recours devant la Cour de justice européenne, les procédures simplifiées de révision des traités et les dispositions concernant le droit de la famille. En Espagne, une commission mixte pour l'Union européenne discute d'une série de mesures en vue d'adapter non seulement le parlement aux nouvelles dispositions du traité mais aussi, de façon plus générale, ses rapports avec le gouvernement en matière européenne. L'*Eduskunta* finlandais ajoutera à son règlement intérieur une procédure spécifique pour la subsidiarité. La *Chambre des Représentants* belge a déjà introduit dans son règlement intérieur un nouvel article relatif à l'examen de subsidiarité. Son personnel, de plus, sera renforcé par trois nouveaux employés.

La *Chambre des Députés* du Luxembourg prépare actuellement une convention en matière d'affaires européennes avec le gouvernement, initiative qui avait été entreprise avant la signature du traité de Lisbonne. Le parlement grec a constitué un groupe de travail réunissant des membres et des fonctionnaires du parlement et des universitaires pour aborder ces questions et formuler des propositions spécifiques.

La majorité des parlements continue à estimer que, quelle que soit leur ampleur, ces modifications ou adaptations sont nécessaires. Le processus de ratification n'est pas encore achevé et l'évaluation de ces adaptations, dans certains cas, n'est envisagée qu'après la conclusion de ce processus.

Enfin, certains parlements ne jugent pas nécessaire de modifier leurs procédures nationales, le cadre législatif y afférent ayant été récemment approuvé (Bulgarie, Portugal) et déjà adapté aux dispositions prévues par le traité de Lisbonne ; d'autres en jugent ainsi parce qu'aucune adaptation n'est requise (le *Državni zbor* slovène, le *Kamra Tad Deputati* maltais, le *Riigikogu* estonien, par exemple).

Dans le cas du Parlement européen, la mise en application du traité de Lisbonne requiert une révision complète de son Règlement intérieur. Un rapport sur cette révision sera effectué par la Commission des affaires constitutionnelles (AFCO) et probablement soumis au Parlement européen en novembre 2008, lors de sa session plénière.

Selon la grande majorité des parlements ayant répondu aux questionnaires, la coopération entre les parlements nationaux est essentielle pour leur permettre un exercice efficace de leurs compétences dans l'évaluation du principe de subsidiarité et pour promouvoir l'échange d'information et de meilleures pratiques. Pour continuer à améliorer cette coopération, trois suggestions ont été principalement formulées : une implication accrue de la COSAC sur cette question, un recours accru à IPEX et le renforcement du réseau informel des représentants des parlements nationaux à Bruxelles.

En ce qui concerne la COSAC, certains parlements voudraient qu'elle développe les activités qu'elles exercent déjà en matière de subsidiarité en invitant les parlements nationaux à identifier, parmi les propositions contenues dans le programme législatif et de travail de la Commission, celles qui devraient être conjointement contrôlées dans le cadre de la COSAC.

A cette fin, tous les parlements qui estiment que la coopération devrait être renforcée indiquent que IPEX doit poursuivre son développement et être pleinement utilisé.

L'importance du réseau informel des représentants des parlements nationaux à Bruxelles a été mentionnée par une majorité significative de parlements. Il devrait fonctionner comme une chaîne de communication et d'information non seulement en ce qui concerne les initiatives de l'UE que chaque parlement entend examiner mais aussi à l'égard d'autres questions relatives à la coopération interparlementaire. Ceci, en plus des informations disponibles sur le site web IPEX, permettrait à chaque parlement de disposer d'informations en temps réel sur les activités menées par les autres parlements.

La *Saeima* lettone propose un cadre spécifique et détaillé associant ces trois mécanismes :

- a) Après la présentation du programme législatif et de travail annuel de la Commission, les parlements nationaux pourraient identifier à la fois les initiatives qu'ils jugent nécessaires de soumettre à l'évaluation conjointe de la

- COSAC et celles qu'ils contrôleront suite à l'action d'autres parlements. Cela permettrait ainsi à chaque parlement, le cas échéant, de revoir ses propres priorités ;
- b) Durant les réunions régulières des représentants des parlements nationaux à Bruxelles, ces derniers pourraient s'informer mutuellement de l'avancement de leurs activités et des éventuels changements intervenus dans leur liste initiale ;
 - c) ainsi, IPEX disposerait d'informations actualisées et permettrait de savoir quel parlement effectue le contrôle de subsidiarité sur telle ou autre proposition et quel est l'état d'avancement de la procédure d'examen.

D'autres idées ont également été soumises. Le parlement italien et le *Sénat* français considèrent qu'une réflexion commune est nécessaire pour pouvoir discuter de ces mécanismes, plus particulièrement pour déterminer le rôle des représentants des parlements nationaux à Bruxelles et des moyens en vue d'améliorer le recours à IPEX.

D'autres parlements / chambres, comme la *Narodna Rada* slovaque ou les *Sénat* et *Sejm* polonais, considèrent que l'approfondissement de la coopération entre certains groupes d'Etats, comme le groupe de Visegrad, représente un instrument utile. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote estime que les liens entre les différents parlements nationaux doivent être renforcés par le truchement de réunions régulières entre les commissions compétentes des parlements nationaux et du PE et la Commission européenne.

En ce qui concerne le PE, sa commission compétente en la matière (AFCO) considère que le traité de Lisbonne requiert une amélioration de la coopération interparlementaire. Cette commission envisage la rédaction d'un rapport sur un large éventail de questions relatives à la future coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du traité de Lisbonne.

2.4. CONCLUSION

La majorité des parlements reconnaît la valeur ajoutée que représentent les innovations du traité de Lisbonne en ce qui concerne le rôle et l'influence des parlements nationaux au sein de l'UE, ce traité pouvant leur permettre de renforcer leur participation au processus de formulation des politiques.

En effet, le traité de Lisbonne est le premier traité du projet d'intégration européenne qui contienne un article spécifique reconnaissant le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE (article 12 du TUE). Celui-ci précise que « *Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union* », non seulement à travers le mécanisme de subsidiarité (« *cartons jaunes et orange* ») prévu dans les deux protocoles annexés, mais aussi par les dispositions du traité qui donnent voix au chapitre aux parlements nationaux dans des domaines dans lesquels ils n'étaient pas auparavant impliqués.

Les procédures des « *cartons jaune et orange* » sont bien accueillies par la majorité des parlements dans la mesure où le traité leur permet de se prononcer sur une

proposition avant même que le législateur ne soit amené à le faire et où le contrôle exercé peut avoir un caractère contraignant.

Presque tous les parlements conviennent que la coopération doit être approfondie à travers trois mécanismes : la COSAC, IPEX et la réunion informelle des représentants des parlements nationaux à Bruxelles.

Le traité de Lisbonne renforce de manière conséquente le rôle du Parlement européen qui acquiert un pouvoir de codécision dans presque tous les champs de compétence de l'Union européenne, permettant ainsi d'asseoir la double légitimité de l'Union européenne en tant qu'Union entre les Etats et Union entre les citoyens. En ce qui concerne la comitologie, le PE disposera des mêmes pouvoirs que le Conseil dans la définition des modalités de contrôle des actes réglementaires d'application. Le PE obtient un statut de pleine égalité avec le Conseil en tant qu'autorité budgétaire et un droit général d'initiative en matière de révision des traités, dans le cadre de la procédure ordinaire. Il pourra également élire le président de la Commission à la majorité de ses membres sur proposition du Conseil européen, en tenant compte des résultats des élections du Parlement européen.

L'analyse des éléments décrits dans ce chapitre nous permet de conclure que le traité de Lisbonne est susceptible de renforcer considérablement la dimension démocratique de l'Union.

Chapitre 3: La Stratégie de Lisbonne

L'objectif de ce chapitre est de fournir une information factuelle sur la Stratégie de Lisbonne au moment du lancement du nouveau cycle (2008-2010), de présenter les résultats du Conseil européen de Printemps et de dégager les tendances générales dans les positions parlementaires au regard de la Stratégie de Lisbonne qui se manifestent lors du dialogue interparlementaire.¹⁰

3.1 AVANCÉES DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE DANS LA PERSPECTIVE DU LANCEMENT DU NOUVEAU CYCLE (2008-2010)

Avec la relance de la Stratégie de Lisbonne en 2005, l'UE et les Etats membres se sont engagés dans un nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi durable. La fin du premier cycle de trois ans de la stratégie révisée a été l'occasion d'examiner les résultats du premier cycle et les domaines où des améliorations pourraient être apportées dans le cadre nouveau cycle.

La situation économique et commerciale de l'Europe s'est améliorée de façon significative depuis 2005. En voici quelques exemples¹¹:

- La croissance annuelle moyenne du PIB depuis 2005 a été de 2,6%. Plus précisément, le taux de croissance économique, qui s'établissait à 1,8 % en 2005, devrait atteindre 2,9 % en 2007 et 2,4 % en 2008. Si la récente reprise est pour une large part due à des facteurs cycliques, il n'en demeure pas moins que les réformes structurelles engagées par les États membres y ont également contribué.
- En ce qui concerne les éléments positifs, les déficits budgétaires ont été ramenés de 2,5 % du PIB en 2005 à 1,1 % en 2007, ainsi qu'il était prévu. Quant à la dette publique, elle a diminué, passant de 62,7 % en 2005 à un peu moins de 60 % en 2007.
- Près de 6,5 millions d'emplois ont été créés dans l'UE 27 au cours des deux dernières années et 5 millions d'emplois supplémentaires devraient l'être d'ici 2009. Le taux de chômage dans l'UE 27 est descendu sous la barre des 7 % (6,8% en janvier 2008), soit le niveau le plus faible depuis le milieu des années 80.
- Quant au taux d'emploi, actuellement de 66 %, il s'est fortement rapproché de l'objectif global de 70 % fixé par la stratégie de Lisbonne. Il y a également un accroissement important et soutenu du taux d'emploi des travailleurs âgés, même si l'objectif de 50 % est encore loin d'être atteint. Le taux d'emploi des femmes a fortement progressé (s'établissant à 57,2 %, il est proche de l'objectif de 60 %).
- Les gains de productivité ont atteint 1,5 % en 2006, après avoir connu un taux de croissance annuel de 1,2 % entre 2000 et 2005.

¹⁰ Cette note s'inspire du paquet "Lisbonne" de la Commission européenne du décembre 2007, ainsi que des synthèses préparées pour la Rencontre parlementaire sur la stratégie de Lisbonne en février 2008.

¹¹ Source: Eurostat; Commission européenne.

- L'euro s'est révélé être un facteur de stabilité et a facilité le fonctionnement du marché unique au profit de la zone euro et de l'UE dans son ensemble. Le taux de croissance potentiel estimé du PIB de la zone euro a augmenté de 0,2 point de pourcentage depuis 2005 pour atteindre 2,25 %, ce qui s'explique en partie par les réformes structurelles.
- L'environnement commercial a bénéficié d'une série de réformes structurelles. Le programme d'amélioration de la réglementation de l'UE est en place progressivement. Toutefois, de nombreux États membres doivent encore mettre en œuvre des instruments tels que les évaluations d'impact et les méthodes de mesure et d'allègement des formalités administratives. Dans presque tous les États membres, la création d'une entreprise est devenue plus facile et moins coûteuse.

Dans son dernier paquet "Lisbonne", la Commission européenne a mis en évidence des problèmes persistants et a identifié les domaines où les efforts entrepris au cours des trois dernières années avaient été insuffisants :

- Dans certains États membres, la reprise de la croissance a été accompagnée par un accroissement progressif des déséquilibres, avec des signes de surchauffe, des déficits courants importants, un recul de la compétitivité, un endettement croissant des ménages et la hausse rapide des prix des logements.
- La possibilité qui était offerte de tirer parti de la croissance relativement soutenue pour réduire les déficits structurels n'a pas été pleinement exploitée, notamment dans la zone euro.
- L'Europe reste néanmoins à la traîne des autres puissances économiques lorsqu'il s'agit d'investir dans les technologies de l'information et des communications (TIC) et de les mettre au service de la productivité. Les industries et services de réseaux s'ouvrent lentement à la concurrence mais d'importants obstacles à l'entrée sur le marché subsistent.
- Malgré des améliorations dans l'environnement commercial, l'Europe dans son ensemble manque toujours d'une culture d'entreprise dynamique. Les efforts déployés pour améliorer l'environnement dans lequel les entreprises évoluent restent souvent diffus au lieu de s'inscrire dans une démarche intégrée visant à favoriser la croissance des PME.
- Les États membres se sont imposés des objectifs en s'engageant à accroître sensiblement leurs investissements en R&D, ce qui devrait aider l'UE à se rapprocher des 3 % du PIB d'ici 2010. En 2006, le taux s'est arrêté à 1,84% du PIB¹².
- La moitié des États membres environ ont élaboré des politiques fondées sur le principe de «flexicurité» ou y travaillent, mais les mesures prises par les pouvoirs publics restent fragmentaires. Des contrats de travail plus souples ont été introduits pour certaines catégories de travailleurs (par exemple, pour les primo-arrivants), mais ces dispositions n'ont pas été suffisamment appuyées par des mesures leur donnant la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences qui, à leur tour, pourraient les aider à progresser sur le marché du travail. La refonte des règles régissant les autres types de contrats, tâche plus ardue, n'a reçu que peu d'attention. Il s'ensuit que de nombreux marchés du travail restent segmentés.

¹² 2006 est l'information la plus récente qui est disponible à l'Eurostat.

- L'apprentissage tout au long de la vie est loin d'être suffisant, surtout chez les moins qualifiés, qui en ont pourtant le plus besoin. Les systèmes d'éducation et de formation ne sont toujours pas suffisamment adaptés aux besoins du marché du travail.
- Certains Etats membres restent à la traîne avec la mise en œuvre des directives du marché intérieur. Les efforts visant à améliorer le cadre régissant la propriété industrielle et intellectuelle et à accélérer la normalisation se sont avérés infructueux.

L'Union européenne aborde le nouveau cycle de Lisbonne dans un contexte marqué par le ralentissement de la croissance mondiale et l'existence d'un certain nombre de risques liés aux perturbations financières ainsi qu'à l'augmentation du prix du pétrole et des matières premières.

La Commission a donc proposé d'améliorer la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne en vue de renforcer la confiance et les fondamentaux économiques à la lumière d'une baisse éventuelle dans l'économie, particulièrement par :

- la poursuite du processus de réforme au niveau national ;
- le renforcement de la coordination des politiques économiques ;
- des réformes au niveau communautaire, y compris celle du programme communautaire de Lisbonne ;
- une influence accrue sur la mondialisation ;
- l'intégration des efforts déployés au niveau national, communautaire et international au sein d'une stratégie efficace.

3.2 LES RÉSULTATS DU CONSEIL EUROPÉEN DE PRINTEMPS

Constatant que les perspectives économiques mondiales se sont récemment dégradées en raison du ralentissement de l'activité économique aux Etats-Unis, de l'augmentation des prix du pétrole et des produits de base et des turbulences qui agitent actuellement les marchés financiers, le Conseil européen de Printemps a estimé qu'il est d'autant plus essentiel, dès lors, que l'Union se garde de tout triomphalisme et qu'elle maintienne les efforts de réforme en mettant pleinement en œuvre les programmes nationaux de réforme et les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi.

A la lumière de ce qui précède, le Conseil européen a confirmé que les lignes directrices intégrées actuelles restent valables et qu'elles devraient être utilisées pour la période 2008-2010. En outre, il a souscrit aux recommandations par pays sur les politiques économiques et les politiques en matière d'emploi des Etats membres et dans la zone euro.

Le Conseil européen a décidé d'axer le nouveau cycle sur la mise en œuvre :

- Une meilleure utilisation des synergies dans les quatre domaines prioritaires de 2006 (la connaissance et l'innovation, la libération du potentiel des entreprises, l'investissement dans les ressources humaines et la modernisation des marchés du travail, le changement climatique et énergie) ;
- Progresser dans l'échange de meilleures pratiques, surtout en tirant pleinement parti de la méthode ouverte de coordination ;

- Le renforcement de la participation des autres parties concernées au processus de Lisbonne ;
- La reconnaissance du rôle que jouent les acteurs locaux et régionaux en matière de croissance et d'emploi.

Reconnaissant l'importance d'investir dans la connaissance et l'innovation, le Conseil européen a constaté qu'il y a lieu de poursuivre les efforts, y compris dans le secteur privé, en vue d'investir davantage et plus efficacement dans la recherche, la créativité, l'innovation et l'enseignement supérieur, et d'atteindre l'objectif de 3 % d'investissement dans la R&D. Afin de se doter d'une économie réellement moderne et compétitive, il a invité les Etats membres et l'UE à éliminer les obstacles à la libre circulation de la connaissance en instaurant ce qu'il convient d'appeler la « cinquième liberté ». Il conviendrait de renforcer le pôle "éducation" du triangle de la connaissance formé par la recherche, l'innovation et l'éducation. A l'ère de la mondialisation, il est capital pour la réussite de l'Europe de dispenser un enseignement de grande qualité.

Une autre priorité est celle de la libération du potentiel des entreprises, en particulier les PME. Il y a lieu de poursuivre les efforts afin d'améliorer de manière déterminante la compétitivité des entreprises de l'UE, en particulier les PME qui constituent la clé de voûte de l'économie européenne, en apportant une contribution significative au renforcement de la croissance et de l'emploi.

Ensuite, la nécessité de consolider la politique européenne à l'égard des PME et de permettre à ces dernières d'exercer plus aisément leurs activités au sein du marché unique a été soulignée. L'amélioration de la législation a été jugée hautement prioritaire.

Le Conseil européen a indiqué clairement que le marché unique demeure un facteur déterminant d'amélioration du niveau de vie des citoyens européens et de la compétitivité de l'Europe dans une économie mondialisée. Il a donc été conclu qu'il fallait encore améliorer le fonctionnement du marché unique.

En vue de la contribution des marchés ouverts et un environnement international favorable à des avantages réciproques dans le domaine de l'emploi et de la croissance, le Conseil européen a invité l'Union européenne à continuer d'œuvrer pour maîtriser la mondialisation en renforçant la dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne renouvelée.

Le Conseil européen a salué la proposition de la Commission concernant un agenda social renouvelé, qui devrait jouer un rôle fondamental dans le renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne en tenant compte des nouvelles réalités de l'Europe en matière sociale et d'emploi, tout en englobant aussi des questions telles que la jeunesse, l'éducation, les migrations et la démographie, ainsi que le dialogue interculturel. Dans cette optique, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la promotion de l'inclusion active et l'accroissement des possibilités d'emploi de ceux qui sont le plus éloignés du marché du travail sont autant de mesures de première importance.

La migration économique pouvant contribuer à répondre aux besoins du marché du travail et à atténuer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, le Conseil européen a

considéré dès lors que les répercussions sur l'emploi et l'impact social de la migration de ressortissants de pays tiers devaient aussi être abordés.

Enfin et surtout, le Conseil européen a constaté qu'il n'existe pas de modèle unique de flexicurité. Donc, il a demandé aux Etats membres d'appliquer les principes communs de la flexicurité. Selon le Conseil européen, la solidarité intergénérationnelle devrait être prise en considération dans les quatre composantes de la flexicurité. Il a demandé à ce que l'on continue de se préoccuper de l'emploi des jeunes, de l'emploi des personnes handicapées et de l'offre de structures de qualité abordables pour la garde des enfants, qui devrait être augmentée. En outre, il faut poursuivre les efforts en vue de concilier vie professionnelle, vie familiale et vie privée, et de réduire sensiblement l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes et de mettre en œuvre le Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes.

Finalement, le Conseil européen a souligné qu'il conviendrait de maintenir, au niveau de l'UE, l'engagement en faveur des réformes structurelles, du développement durable, ainsi que de la cohésion sociale au-delà de 2010, afin de consolider les progrès accomplis dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne renouvelée.

3.3 LE POINT DE VUE DES PARLEMENTS NATIONAUX ET DU PARLEMENT EUROPEEN SUR LA STRATEGIE DE LISBONNE : TENDANCES GENERALES

Le Parlement européen et les parlements nationaux ont participé à la 4^e Rencontre parlementaire sur la Stratégie de Lisbonne, les 11 et 12 février 2008 à Bruxelles. Les discussions se sont concentrées sur trois sujets représentatifs des tendances générales du débat politique actuel sur la stratégie de Lisbonne :

- Marché intérieur et stratégies – Recherche et développement – Réponses à la mondialisation
- Investissement dans le capital humain et le marché de l'emploi
- Mesurer et suivre les progrès accomplis par la stratégie de Lisbonne

Durant le débat interparlementaire, les tendances générales suivantes ont émergé :

3.3.1 Marché intérieur et stratégies – Recherche et développement – Réponses à la mondialisation

Les points suivants reflètent la tendance générale des débats sur ce thème :

- L'importance de réduire l'imposition des sociétés et de leurs bénéficiaires ;
- La nécessité d'augmenter les dépenses en R&D (au-delà de 3% du PIB) et de réduire simultanément les budgets des autres politiques ;
- L'introduction impérative d'un véritable marché européen compétitif ;
- La préoccupation au sujet de la tendance actuelle à la réallocation des activités des entreprises européennes ;
- Le souhait d'un système de freins et de contrepoids (« checks and balances ») appliqué à la Stratégie de Lisbonne qui serait mis en œuvre une fois ou deux fois par an ;

- L'établissement d'un système d'information européen pour encourager les gouvernements nationaux à transposer les directives européennes.

3.3.2 Investissement dans le capital humain et marché de l'emploi

Les points suivants reflètent la tendance générale des débats sur ce thème :

- La reconnaissance de l'apprentissage tout au long de la vie comme moyen déterminant de renforcer la « société fondée sur la connaissance ».
- Renforcer les efforts à l'égard de la R&D en y allouant davantage de moyens financiers (en termes de pourcentage du PIB), et à l'égard de la qualité des enseignements secondaire et supérieur ainsi que de la coopération entre enseignement supérieur et entreprises.
- Réduire le taux d'exclusion scolaire précoce et adapter la formation dans ou pour certains secteurs restructurants. S'efforcer de faciliter la transition entre l'enseignement et le monde du travail.
- Améliorer l'intégration de certains groupes socioculturels sur le marché du travail, en particulier les personnes âgées, les jeunes et les femmes.
- Concilier vies familiale et professionnelle et augmenter le taux de natalité en renforçant les structures d'accueil pour les enfants.
- Reconnaître que, en raison des évolutions démographiques, les personnes âgées devront travailler plus longtemps.
- Les emplois à temps partiel et à durée déterminée pourrait avoir un impact négatif sur la qualité du travail, si les personnes concernées acceptent ces types de contrat involontairement et deviennent des travailleurs pauvres.
- L'émigration, source de déficits de compétences, est considérée par certains pays membres comme un problème majeur ; dans une telle situation, la coopération transfrontière des structures encadrant les migrations de travail a été envisagée comme solution.

3.3.3 Mesurer et suivre les progrès accomplis par la stratégie de Lisbonne.

Les points suivants reflètent la tendance générale des débats sur ce thème :

- La nécessité d'impliquer les institutions aux niveaux européen, national, régional et local ainsi que la société civile dans la stratégie de Lisbonne.
- Le traité de Lisbonne est nécessaire si l'Europe souhaite influencer la mondialisation. Le cadre institutionnel de la Stratégie de Lisbonne requiert que le traité de Lisbonne renforce le rôle des parlements nationaux.
- Le traité de Lisbonne constitue une réponse à la mondialisation. L'Europe a besoin de maîtriser la mondialisation. Il est possible d'éviter les écueils du protectionnisme en adoptant une approche dynamique à l'égard de la mondialisation.
- Une meilleure cohésion des politiques entre l'UE et le niveau national : les budgets nationaux et européens auront besoin d'être restructurés pour pouvoir se conformer à la stratégie de Lisbonne.

- Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs sont nécessaires pour évaluer ce processus. Le lien entre la croissance de l'emploi et la stratégie de Lisbonne doit être clairement établi si l'on veut que la stratégie réussisse.
- La politique régionale, la politique de cohésion et les fonds structurels jouent un rôle important dans la stratégie. Une certaine flexibilité est nécessaire pour pouvoir adapter la stratégie de Lisbonne à différents niveaux de développement.

3.4 CONCLUSION

Depuis son lancement, la stratégie de Lisbonne est devenue progressivement un instrument de poids pour orienter, activer et évaluer la réforme économique au sein de l'Union européenne. A la suite de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne en 2005, qui a conduit à un recentrage des priorités sur la croissance et l'emploi, la stratégie est devenue plus cohérente. A l'orée d'un nouveau cycle de la stratégie de Lisbonne, face à une détérioration de la conjoncture économique mondiale, les objectifs du cycle précédent ont été confirmés. Parallèlement, la Commission européenne et le Conseil européen ont souligné l'importance d'une meilleure mise en œuvre de ses objectifs, plus particulièrement en ce qui concerne les programmes de réforme nationaux et les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi.

Les parlements nationaux et le Parlement européen suivent la stratégie de Lisbonne et ses mises en œuvre par l'intermédiaire, notamment, des rencontres interparlementaires conjointes¹³. Cette rencontre annuelle, devenue un rendez-vous régulier en matière d'échange inter-parlementaire, se déroule avant le Conseil européen du printemps. Elle aborde des questions politiques d'intérêt commun. Cela a conduit le Parlement européen à se référer explicitement à ces rencontres comme sources de références et d'inspiration pour l'adoption de sa résolution annuelle au titre de sa contribution au Conseil européen de printemps en relation avec la stratégie de Lisbonne.

¹³ De plus amples informations sur les différents systèmes d'examen des affaires européennes au sein des parlements nationaux des 27 Etats membres sont disponibles dans le huitième rapport bi-annuel de la COSAC que vous pouvez consulter sur le site web de la COSAC: <http://www.cosac.eu/fr/documents/biannual/>

4. Elargissement de l'espace Schengen

Ce chapitre a pour objet d'étudier le degré d'engagement des parlements de l'Union européenne dans le processus Schengen. Il précisera les modalités utilisées par les Parlements nationaux pour exercer leur contrôle. Afin de parvenir à la mise en place d'un espace unique de liberté de circulation des personnes, il importe au préalable de définir les règles de sécurité à l'intérieur des nouvelles frontières extérieures. C'est pourquoi, ce chapitre soulignera non seulement la conception qu'ont les Parlements nationaux des critères d'élargissement, mais également le rôle qu'ils entendent jouer dans la définition de règles de sécurité destinées à maintenir l'ordre public à l'intérieur de l'espace Schengen (échanges de données, mesures concernant les migrations ou la lutte contre le terrorisme). Toutefois de telles règles de sécurité peuvent aussi porter atteinte aux libertés individuelles (par exemple au droit au respect de la vie privée). Ce chapitre rassemblera donc les points de vue des Parlements nationaux sur ce sujet afin d'obtenir une vue d'ensemble des débats nationaux sur ces questions.

4.1. PROCESSUS DECISIONNEL : PROCEDURE DE CONTROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX

Ce paragraphe n'aborde pas seulement la procédure qu'utilisent en principe les Parlements nationaux pour contrôler leur gouvernement. Cet aspect a déjà été étudié dans le 8e rapport bisannuel au chapitre relatif à la vue d'ensemble sur les systèmes de contrôle des Parlements nationaux des 27 Etats de l'Union, qui établissait la distinction entre deux types de contrôle (système de contrôle des documents et système de contrôle des procédures, les deux étant parfois mêlés). Et bien que ces deux types de contrôle soient également applicables aux questions Schengen, ce paragraphe se concentre bien davantage sur la manière dont les Parlements nationaux influencent leur gouvernement respectif en matières d'espace Schengen. Il importe de déterminer si du fait du caractère particulièrement sensibles des sujets Schengen (asile et immigration, justice et affaires intérieures, libertés individuelles), les Parlements nationaux ont mis ou non en place des procédures de contrôle spécifiquement renforcées.

Lorsque l'on interroge les Parlements nationaux sur leurs pratiques en la matière, la grande majorité souligne un engagement direct ou indirect dans le processus décisionnel sur les sujets Schengen. Seule une petite partie ne se considère pas du tout engagée – *Sénat* belge, Parlements de Malte, Roumanie et Espagne. Mais si certains parlements sont dans une situation particulière, ou bien parce qu'ils ne sont pas membres de l'espace Schengen, ou bien parce qu'ils ont décidé de créer des structures ou des procédures spécifiques, la plupart recourent à leur procédure de contrôle habituelle. Cela dit, il importe d'accorder une attention toute particulière aux nouveaux Etats membres de l'espace Schengen afin de mettre en évidence les modalités qu'ils ont retenues pour contrôler la procédure d'adhésion.

- **La règle générale : la procédure de contrôle habituelle**

En règle générale, les Parlements nationaux utilisent pour traiter les questions Schengen leur procédure de contrôle habituelle.

Ils se déclarent directement engagés dans le processus dès lors qu'ils contrôlent leur gouvernement via des positions nationales exprimées avant les réunions du Conseil Justice et Affaires intérieures. Le *Sejm* polonais, par exemple, exerce son influence par le biais de discussions organisées, avant ces réunions, avec les membres du gouvernement concernés. De même, les Parlements de Finlande et de Suède contrôlent étroitement leur gouvernement en demandant des informations avant la tenue du Conseil et en accordant à leur gouvernement un mandat de négociation au Conseil.

Tous les Parlements nationaux sont plus ou moins engagés dans le processus décisionnel. Certains considèrent leur contrôle comme indirect lorsque leur rôle se borne à émettre un avis sur un texte européen qui leur a été transmis par leur gouvernement (*Sénat et Assemblée nationale* français), ou lorsqu'il se limite à un échange d'informations avec leur gouvernement (Parlement du Luxembourg, *Assemblée nationale* de la République de Slovaquie). Il peut s'agir d'un échange informel, comme en Grèce (les membres du Parlement expriment leur point de vue à titre individuel) ou au Portugal (aucune intervention formelle du Parlement en la matière, aucune coopération formelle avec le gouvernement si ce n'est un échange d'informations).

Les moyens de contrôle traditionnels sont donc utilisés par de nombreux parlements (*Chambre des représentants* belge, *Bundesrat* allemand, *Vouli ton Antiprosópon* chypriote), sans dans la plupart des cas lier le gouvernement. Le cas du Danemark reflète une position mixte dans la mesure où il revient au gouvernement de décider si l'engagement du *Folketing* est requis ou non.

- **Cas particuliers pour les matières Schengen**

Certains Parlements nationaux occupent une place spécifique dans leur manière de contrôler le processus décisionnel appliqué à Schengen. Ou bien parce qu'ils ont décidé de se doter d'un système de contrôle spécial, ou bien parce qu'ils ne font pas partie de l'espace Schengen.

Le premier exemple à relever est la Commission *ad hoc* créée par le Parlement italien (Commission Schengen et Europol), une Commission bicamérale chargée de contrôler l'ensemble du processus d'élargissement, et en particulier de rassembler toutes les informations relatives à l'établissement d'un espace élargi de liberté, de sécurité et de justice. La procédure habituelle de contrôle est donc remplacée par ce système spécial qui prend en compte les spécificités des matières Schengen.

Autre cas à noter, le contrôle en partie renforcé que certains parlements exercent sur leur gouvernement pour toute question de Justice et d'Affaires intérieures, comme, par exemple, en Allemagne (*Bundestag*) ou en Autriche (*Nationalrat*). Au *Bundestag* allemand, le contrôle des documents de l'UE, relatifs à l'espace Schengen est d'abord le fait de la Commission chargée des Affaires intérieures, puis de la Commission chargée des Affaires européennes et *in fine* de la plénière. Le gouvernement fédéral doit effectuer auprès de la Commission des Affaires intérieures un rapport, avant et

après chaque réunion au Conseil Justice et Affaires intérieures, sur les différents aspects de l'acquis Schengen et sur l'élargissement de l'espace Schengen. De plus, une délégation de parlementaires de la Commission des Affaires intérieures se rend aux frontières extérieures de l'espace Schengen pour collecter les informations dont ils ont besoin pour contrôler leur gouvernement.

La Commission spéciale créée par le *Senate* hollandais doit aussi être mentionnée. Bien qu'elle reçoive juste des informations et ne décide pas de débattre de l'élargissement de l'espace Schengen, il importe de souligner qu'elle traite plus particulièrement des matières soumises au Conseil Justice et Affaires intérieures.

Le cas du Parlement britannique (*House of Commons* and *House of Lords*) doit également être noté, non pas parce qu'il existerait une procédure unique consacrée aux affaires Schengen mais parce que la Grande Bretagne ne fait pas partie de l'espace Schengen et a donc un intérêt limité sur ces questions. Quoi qu'il en soit, chaque Chambre contrôle les positions exprimées par le gouvernement dans un *Memorandum* explicatif qu'il soumet à la "European Scrutiny Committee" (*House of Commons*) ou au "Subcommittee dealing with Home Affairs" (*House of Lords*). Le contrôle est donc maintenu sur les questions Schengen comme s'il s'agissait d'un sujet normal de l'UE. De la même manière, l'Irlande ne fait pas non plus partie de l'espace Schengen. Si l'Irlande décidait un jour de rejoindre l'espace Schengen, son gouvernement devrait obtenir au préalable l'accord des deux *Houses of the Oireachtas*.

- **Le cas particuliers des nouveaux Etats membres de l'espace Schengen**

L'élargissement de l'espace Schengen a été considéré par les nouveaux Etats membres comme une priorité. C'est pourquoi, toutes les institutions ont coopéré pour remplir les conditions d'adhésion et pour parvenir à la décision d'adhésion à l'espace Schengen. Les Parlements nationaux ont régulièrement auditionné les membres de leur gouvernement, la police et les garde-frontières. Ainsi dans le cas de la Lettonie, les ministres ont dû remettre des rapports d'étape relatifs aux avancées du processus d'élargissement de l'espace Schengen. Les membres du Parlement estonien ont rendu visite aux policiers afin de discuter des conséquences concrètes de l'adhésion. En République tchèque, la coopération avec le gouvernement a pris la forme d'un échange régulier d'informations concernant l'état de la préparation.

Toutes les Chambres se sont également attachées à rendre leur législation conforme aux dispositions Schengen. Au sein du *Seimas* lituanien, une Sous-Commission a été créée pour superviser la préparation de la République de Lituanie à la mise en application de l'acquis Schengen. Au contraire, la procédure législative standard a été utilisée en République slovaque. Et en Hongrie, l'adhésion a suscité un tel consensus parmi les groupes parlementaires que la coopération avec le gouvernement a été préférée à un haut niveau de contrôle.

Après l'adhésion, seuls quelques nouveaux membres ont eu l'occasion de lancer et d'appliquer une procédure de contrôle sur des questions Schengen (Hongrie, Slovaquie, Lettonie).

Ainsi donc, l'approche des procédures de contrôle diffère d'un parlement à l'autre, et d'un système constitutionnel à l'autre, et les nouveaux Etats membres s'avèrent, pour

le moment et du fait de leur récente adhésion, les plus engagés en matière Schengen. Il s'agit pour eux d'une question politique tandis que pour les anciens Etats membres la question est davantage devenue une affaire technique comme par exemple l'amélioration du SIS.

4.2. DEFINITION DES REGLES DE SECURITE : LE ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX

L'acquis Schengen a été incorporé à la législation de l'Union européenne par le protocole annexé au traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1er mai 1999. Cette "communautarisation" des dispositions a constitué une étape importante vers l'établissement de politiques communes en matière de visas, d'immigration et de règles de sécurité.

Mais, à chaque nouvelle adhésion d'un Etat, le transfert du contrôle des frontières aux nouvelles frontières extérieures exige pour tout nouvel Etat membre de satisfaire les critères stricts tels que posés à l'article 3 de l'Acte d'Adhésion et vérifiés par le groupe d'évaluation Schengen. Le bon fonctionnement du contrôle aux frontières est fondamental pour garantir la sécurité de tous les Etats situés à l'intérieur de l'espace Schengen, comme le notait le rapport de M Coelho, adopté en Commission LIBE du Parlement européen le 12 novembre 2007: *"En fait, la sécurité de l'espace Schengen dépend de la rigueur et de l'efficacité mise par chaque Etat membre pour contrôler ses frontières extérieures, et donc elle dépend de la qualité et de la rapidité des échanges d'informations par le biais de SIS"*.

Quel est le rôle des Parlements nationaux pour ce qui est du contrôle aux frontières extérieures et au sein même de l'espace Schengen ? Et, quel est leur avis s'agissant de la pertinence, pour l'avenir, de l'évaluation Schengen ?

4.2.1. Définition des règles de sécurité aux frontières extérieures de l'espace Schengen

Presque tous les parlements sont conscients de la nécessité de renforcer les contrôles aux nouvelles frontières extérieures. Mais une grande majorité d'entre eux n'a pas eu à traiter de cette question.

Lorsqu'ils expriment leur avis sur ce sujet, les Parlements nationaux considèrent que la vérification des critères d'évaluation Schengen aux frontières extérieures permet de démontrer la capacité des pays ayant récemment adhéré à prendre en charge leurs obligations en la matière (un bon équipement étant la garantie d'un contrôle effectif aux frontières, comme le note le *Senate* hollandais, de même qu'une bonne organisation des équipes de garde-frontières). Les nouveaux Etats membres - Bulgarie, Lituanie, Pologne, Slovaquie – confirment qu'ils sont satisfaits de cet outil qu'ils jugent "juste et transparent", en ce qu'il les oblige à prouver leur capacité à adapter leur système pour assurer le bon fonctionnement de l'espace Schengen. C'est donc en ce sens que les Commissions du Parlement hongrois ont coopéré pour parvenir au meilleur contrôle possible des frontières extérieures qu'il incombait à la Hongrie de prendre en charge. Et bien que les conditions d'adhésion soient remplies, tout le monde reconnaît l'importance soulignée par le Parlement européen de

poursuivre l'évaluation Schengen par un suivi dans les mois qui suivent l'adhésion. Le soutien apporté par Frontex est très utile et permet de créer progressivement les bases de la politique commune aux frontières telle que la suggère une résolution de l'Assemblée nationale française.

La plupart des Parlements assurent du reste un suivi étroit du sujet en organisant des débats – donc par des moyens de contrôle traditionnels - sur le fonctionnement et l'évolution de l'espace Schengen (*Bundestag* allemand, *Nationalrat* autrichien, *Sejm* et *Senate polonais*) et ne se limitent ainsi pas aux questions relatives à l'élargissement. Et comme le souligne le Parlement de la République tchèque, il importe d'introduire une distinction entre les questions techniques – que les parlements ne peuvent réellement examiner – et les questions juridiques ou politiques soumises au contrôle des parlements.

S'agissant de la définition de politiques communes aux frontières extérieures, les Parlements nationaux exposent rarement leur point de vue. Lorsqu'ils le font, c'est pour en conclure qu'un cadre législatif unique répondrait au besoin de transparence particulièrement nécessaire pour la sécurité aux frontières, et que ce cadre serait mieux défini à l'échelle européenne plutôt qu'au niveau de chaque Etat membre. Concrètement, les élargissements mettent en évidence la difficulté financière que souvent seul l'apport des “facilités Schengen” permet de surmonter : sur la base du principe de solidarité, les anciens Etats membres viennent en aide aux nouveaux afin que ceux-ci puissent atteindre le niveau de sécurité souhaité et finalement requis pour assurer l'efficacité du système sur tout l'espace Schengen.

4.2.2. Définition des règles de sécurité à l'intérieur des nouvelles frontières de l'espace Schengen : efficacité de SIS et autres moyens de maintenir l'ordre public

A chaque nouvel élargissement, les candidats à l'adhésion doivent montrer leur capacité à intégrer complètement le *SIS* (Schengen Information System). Le système de la base de données permet un partage des données entre autorités nationales de police, mais il est actuellement en cours d'actualisation et d'extension et devrait prendre la forme d'une autre base intitulée *SIS II*. Les nouveaux arrivants devront en attendant pouvoir se connecter à la base de données temporaire *SISone4all*. Ils devront apporter des informations relatives à l'identification des personnes comme des passeports, des données biométriques, des photos et qui pourront se révéler utiles sur tout l'espace Schengen pour aider aux recherches de terroristes ou de criminels. Une meilleure politique des visas devrait permettre d'avoir une meilleure vie d'ensemble des migrations à l'intérieur le territoire. Tous ces éléments devraient contribuer à la mise en place de règles de sécurité à l'intérieur des nouvelles frontières extérieures de l'espace Schengen en garantissant un meilleur contrôle des informations et la maintenance de l'ordre public.

D'après le Parlement grec, une coopération policière transfrontalière est nécessaire. Bien que le niveau national demeure la priorité dans bien des Etats membres – comme en Autriche où le *Nationalrat* accorde une attention toute particulière à l'impact de l'élargissement sur la sécurité intérieure – tous les parlements reconnaissent que la meilleure manière de combattre les nouveaux dangers est bien la coopération. La décision cadre contre le terrorisme et le paquet frontières proposé en février 2008 par la Commission européenne sont le signe d'un besoin de règles de sécurité communes à

l'intérieur de l'espace Schengen. C'est pourquoi une politique d'immigration commune pourrait être mise en application dans les prochaines années, comme le préconise le rapport préparé dans le cadre de la présidence française sur la proposition de Pacte européen d'immigration.

Pour l'heure, comme le souligne le Parlement letton, le sujet majeur – et les informations collectées peuvent là également être utiles – est celui de l'impact des flux migratoires sur l'économie européenne : il y a d'une part la question des personnes hautement qualifiées considérées comme une priorité dans l'élaboration du projet de politique commune d'immigration légale, et il y a d'autre part le problème de l'emploi irrégulier qui encourage l'immigration illégale. D'après le Parlement letton, seule la question de l'immigration illégale impose la définition d'une politique commune, alors que l'immigration légale peut être traitée à un niveau partagé – au niveau communautaire et au niveau étatique – en prévoyant l'intégration de spécificités sur le marché du travail de chaque Etat membre.

4.3. DEFENSE DES LIBERTES INDIVIDUELLES : LA POSITION DES PARLEMENTS NATIONAUX

4.3.1. Rôle des parlements nationaux dans l'élaboration d'un "accord Passenger Name Record (PNR) européen"¹⁴

La proposition de la Commission européenne pour un PNR européen - COM(2007)654 - est soumise à la procédure de contrôle de la plupart des Parlements nationaux. Mais très peu d'entre eux ont déjà examiné la question dans leur Commission compétente : la Commission estonienne des Affaires européennes (qui a soutenu la position de son gouvernement avant la discussion au Conseil Justice et affaires intérieures), la Commission suédoise en charge de la Justice, le *Bundesrat* (avis du 15 février 2008) et le *Senate* polonais (mars 2008). Le texte est sur le point d'être examiné devant les Commissions du *Bundestag allemand*, du *Senate* hollandais et dans les Parlements de Lettonie, Hongrie et Grèce. Il sera examiné par les autres parlements en application de leur procédure de contrôle habituelle. Ainsi, les Parlements auront l'occasion de prendre part, directement ou indirectement, aux négociations menées sur un accord qui, en raison du sujet concerné, les libertés individuelles, requiert un contrôle démocratique des gouvernements par les parlements.

La position du Parlement européen devrait être connue début 2009, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Le Parlement européen vérifie actuellement la base légale de l'accord proposé en examinant les différentes catégories de PNR dans l'Union européenne et à l'étranger.

4.3.2. Point de vue des Parlements nationaux sur les moyens de défendre les libertés individuelles dans l'espace Schengen

Tous les Etats membres possèdent des dispositions internes prévoyant des procédures de protection des données par des autorités spécifiques. Mais l'équilibre requis au sein

¹⁴

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0654:FIN:EN:PDF>

de l'espace Schengen entre libertés individuelles et maintenance de l'ordre public est particulier délicat à trouver. Une grande majorité des Parlements nationaux. (tel que le *Senate* hollandais) soulignent le manque de protection des citoyens dû à l'existence de bases de données très fragiles du fait du risque de disparition ou de vol dont elles peuvent faire l'objet.

C'est pourquoi, il est considéré comme essentiel d'introduire à la législation de l'UE des dispositions de sauvegarde destinées à réguler l'espace Schengen, et l'une des garanties pour défendre les libertés individuelles pourrait être l'adoption de la décision cadre COM(2005)475 sur la protection des données (*Magyar Országgyűlés* hongrois, *Senate* hollandais). Le *Nationalrat* autrichien soutient, d'après une déclaration de l'une de ses Commissions, les efforts réalisés pour conclure en Conseil une décision relative à la protection des données, and sa Sous-Commission permanente a demandé au gouvernement autrichien de faire son possible pour qu'une décision soit prise à ce sujet aussi vite que possible, en s'appuyant sur les documents et accords existants en la matière.

Comme le note le *Bundestag* allemand, les groupes politiques n'ont pas une position uniforme quant au niveau de protection à retenir. La Commission chargée des Affaires intérieures au Bundestag accorde une grande attention aux objectifs principaux : la transparence et la protection des citoyens (rapport sur la motion "Créer un Système d'information Schengen transparent et soucieux du citoyen dans l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice")

Le Parlement grec met l'accent sur le fait que l'application de la législation est l'étape la plus cruciale dans la défense des libertés individuelles et leur protection contre le pouvoir de corps administratifs soucieux du maintien de l'ordre public. C'est pourquoi le rôle des autorités indépendantes devra être pris en compte dans le contrôle de la protection des droits de l'homme.

4.3.3. Intentions des Parlements nationaux quant à leur futur rôle d'évaluation et de contrôle des activités Europol and Eurojust

L'article 12 paragraphe c du TEU, l'article 85 paragraphe c et l'article 88 du TFEU confèrent aux Parlements nationaux un rôle d'évaluation et de contrôle des activités d'Europol et d'Eurojust. La majorité des parlements ont un point de vue comparable sur ce sujet. Conscients du besoin de transparence des activités de ces deux institutions, chaque parlement soutient l'idée qu'il importe d'améliorer l'évaluation et le contrôle d'Europol et d'Eurojust sans toutefois proposer pour l'avenir une procédure détaillée concrète. La Lettonie souligne la difficulté à établir une nouvelle procédure du fait de la méthode de supervision, variable selon la mission, les tâches et la structure d'Europol et d'Eurojust. Le Parlement slovaque suggère que les Parlements nationaux émettent, par l'intermédiaire de la COSAC, un projet d'initiative commune sur ce sujet. Le Parlement grec appelle également à un engagement de la COSAC sur ce point.

L'*Eduskunta* finlandais est le seul parlement à d'ores et déjà contrôler les activités d'Europol et d'Eurojust. Le Traité de Lisbonne n'augmente pas ses pouvoirs dans ce domaine.

4.4. CONCLUSIONS

En conclusion, trois points méritent d'être soulignés.

Tout d'abord, s'agissant des questions Schengen en général, et en dehors de quelques rares exceptions, les Parlements nationaux utilisent leurs procédures de contrôle habituelles en recourant à leurs moyens de contrôle traditionnels dans le processus décisionnel. Seules les parlements candidats à Schengen ont renforcé leur coopération avec leur gouvernement en vue de réussir l'intégration de leur pays dans l'espace Schengen.

Ensuite, s'agissant du contrôle des critères d'adhésion (définition de règles communes aux frontières extérieures et amélioration des règles de sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen), une grande majorité des Parlements nationaux n'a pas d'idée précise sur les conditions et la manière de les modifier ; ils expriment seulement leur satisfaction quant aux outils d'évaluation actuellement utilisés et appellent à des décisions cadre permettant la mise en place de politiques communes aux frontières extérieures et à l'intérieur de l'espace Schengen..

Enfin, les Parlements nationaux mettent l'accent sur le manque de protection des données des citoyens due aux process d'automatisation des données envisagés, et c'est pourquoi ils appellent à renforcer le contrôle. L'équilibre à trouver entre la protection des libertés individuelles et les questions de sécurité demeure une question délicate, de telle sorte que les modalités d'application de la législation sont considérées comme l'étape essentielle. Plus encore, les dispositions du Traité de Lisbonne relatives à l'évaluation et au contrôle des activités d'Europol et d'Eurojust sont prises très au sérieux par le Parlements nationaux. Certains suggèrent la médiation de la COSAC pour trouver les formes appropriées d'évaluation et de contrôle qui pourraient être mises en place.

Ainsi, le rôle que les Parlements nationaux entendent jouer dans les matières Schengen semble dépendre de leur degré d'intégration dans l'espace Schengen. Tandis que les Parlements nationaux des anciens Etats membres concentrent leur contrôle sur les aspects techniques du processus, les Parlements des nouveaux Etats membres s'impliquent davantage sur les sujets Schengen du fait de la signification politique qu'ils revêtent pour eux.

Chapitre 5: Participation des parlements de l'Union européenne aux négociations d'adhésion à l'UE

Ce chapitre entend faire le point sur la participation des parlements nationaux et du Parlement européen¹⁵ aux négociations d'adhésion avec les pays candidats. Il a également pour objectif d'identifier les règles constitutionnelles appliquées par les Etats membres dans le cadre de la ratification d'un traité d'adhésion.

Le processus d'adhésion peut être considéré comme un dispositif en plusieurs étapes, comprenant une phase d'ouverture des négociations, une phase d'évaluation de l'avancement des négociations, chapitre par chapitre, et une phase finale de ratification du traité d'adhésion.

5.1. LES DIFFÉRENTES PHASES DU PROCESSUS D'ADHÉSION

5.1.1. La phase d'ouverture des négociations

Un pays qui souhaite rejoindre l'Union européenne doit soumettre une demande d'adhésion au Conseil¹⁶. Celui-ci demande alors à la Commission d'évaluer l'aptitude du pays candidat à remplir les conditions d'adhésion. Si la Commission donne un avis favorable et si le Conseil accepte à l'unanimité un mandat de négociation, les négociations sont alors officiellement ouvertes entre le pays candidat et *tous* les Etats membres.

5.1.2. La phase de négociation, chapitre par chapitre

Le pays candidat soumet une position de négociation. La Commission soumet un projet de position commune au Conseil. Le Conseil adopte une position commune permettant l'ouverture des chapitres. Les sessions de négociation ont lieu entre les ambassadeurs ou les principaux négociateurs pour les pays candidats et les ministres ou leurs représentants, c'est-à-dire des représentants permanents des Etats membres.

5.1.3. La phase finale d'adhésion

¹⁵ Ci-après désignés « parlements de l'Union européenne »

¹⁶ L'article 49 du TUE stipule que tout État européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent

Lorsque les négociations de tous les chapitres sont closes à la satisfaction des deux parties, les modalités et conditions détaillées en sont inscrites dans un **projet de traité d'adhésion**, qui précise tous les arrangements et délais de transition, ainsi que les accords financiers et les clauses de sauvegarde éventuelles. Si le traité emporte l'adhésion du Conseil, de la Commission et du Parlement européen, il est signé par le pays candidat et les représentants de tous les États membres, puis transmis aux États membres et au pays candidat pour **ratification**.

5.1.4. La phase de ratification

Tout traité d'adhésion appartient au droit primaire de l'Union européenne. Il doit être ratifié, comme tout traité constitutif ou modificatif¹⁷, conformément aux règles constitutionnelles de chaque Etat membre.

5.2. LA PARTICIPATION DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE A LA PROCÉDURE D'ADHESION.

En principe, les parlements de l'Union européenne peuvent examiner toutes les phases du processus d'adhésion. Cependant, conformément à leurs dispositions constitutionnelles, la plupart des parlements de l'Union européenne jouent surtout un rôle important dans la phase de ratification.

Ce chapitre présente les modalités de contrôle parlementaire de la phase de négociation, chapitre par chapitre, et de la phase finale d'adhésion avec la signature du traité d'adhésion, ainsi que le rôle des parlements de l'Union européenne dans la phase de ratification.

5.2.1. Le contrôle de la phase de négociation, chapitre par chapitre, par les parlements de l'Union européenne.

Le contrôle parlementaire de cette phase du processus d'adhésion peut se justifier par le fait que les institutions de l'Union européenne contrôlent le respect des critères d'adhésion tout au long du processus et que les négociations sur chaque chapitre ne s'arrêtent, à titre provisoire, que lorsque tous les Etats membres sont satisfaits des progrès réalisés par le candidat. Le contrôle parlementaire pendant les négociations des chapitres se justifie aussi en raison du fait que la clôture définitive des négociations intervient seulement à la fin du processus. Ainsi, les différents chapitres de l'acquis sont fortement interdépendants et les négociations sont conduites selon le principe suivant : « rien n'est approuvé tant que tout n'est pas approuvé ».

Un certain nombre de parlements de l'Union européenne réalisent un contrôle à ce stade. La plupart d'entre eux sont des parlements d'Etats membres qui ont rejoint l'Union européenne en 2004. C'est la commission des affaires européennes qui est chargée de ce contrôle, auquel elle associe parfois la commission des affaires étrangères. Le *Vouli ton Antiprosópon* chypriote et le *Državni zbor* slovène associent également les commissions dont le secteur d'activité correspond aux chapitres spécifiques. La forme du contrôle diffère selon les parlements : la commission peut simplement être tenue informée de l'avancement des négociations, elle peut

¹⁷ Désigné ci-après par « traité constitutif »

également adopter des résolutions d'ordre politique (le *Senate* tchèque, l'*Assembleia da República* portugaise) ou juridique (le *Saeima* letton, le *Državni zbor* slovène) dont le gouvernement est obligé de tenir compte.

Seuls quelques parlements de l'Union européenne débattent en séance plénière du processus d'adhésion à ce stade (la *Chambre des Députés* tchèque, le *Vouli ton Antiprosópon* chypriote, l'*Assembleia da República* portugaise, la *Chambre des Députés* luxembourgeoise, le Parlement européen).

Les autres parlements de l'Union européenne ne sont soit pas du tout impliqués dans cette phase, soit seulement informés par leur gouvernement de l'état d'avancement des négociations de façon périodique¹⁸, soit leur contrôle s'effectue de manière informelle¹⁹.

Il est important de préciser que, dans la plupart des procédures nationales, l'examen des négociations chapitre par chapitre n'est pas mené systématiquement pour chacun des chapitres. Le choix s'opère selon la sensibilité politique de chacun des Etats membres à l'égard d'un chapitre de négociation particulier. Dans certains cas, cela peut conduire à auditionner soit un commissaire (le *Bundestag* allemand) soit un ambassadeur du pays candidat (le *Bundestag* allemand et le *Narodna Rada* slovaque).

Le Parlement européen consacre au moins une séance plénière par an à l'avancement des négociations d'adhésion et à la stratégie d'élargissement sur la base des rapports de la Commission.

5.2.2. Le contrôle de la phase finale d'adhésion par les parlements de l'Union européenne

Les parlements de l'Union européenne peuvent aussi contrôler cette étape du processus d'adhésion en débattant du projet de traité d'adhésion avec les représentants du pouvoir exécutif des Etats membres, avant que ceux-ci ne le signent.

Tandis que la majorité des parlements effectue un contrôle par l'intermédiaire des commissions des affaires européennes, cinq parlements nationaux ne sont pas du tout impliqués dans cette phase. Pour une troisième catégorie de parlements, en l'absence de dispositions particulières, il n'est pas nécessaire d'intervenir durant cette phase ; toutefois, ils sont tenus informés par leur gouvernement dans le cadre de la séance plénière lorsque la signature du traité d'adhésion est inscrite à l'ordre du jour du Conseil européen : l'*Assemblée nationale* française, le parlement grec et l'*Assembleia da República* portugaise font partie de cette catégorie. L'*Assembleia da República* peut, par exemple, s'intéresser à la signature du traité d'adhésion soit en séance plénière²⁰ soit par l'intermédiaire de sa commission des affaires européennes²¹.

Comme il a été dit plus haut, la majorité des parlements de l'Union européenne

¹⁸ Les deux chambres du parlement polonais obtiennent des rapports biannuels, préparés par le gouvernement, sur la participation de la Pologne aux activités de l'UE.

¹⁹ Le parlement italien a recours à des enquêtes factuelles.

²⁰ Il en est ainsi quand la signature est programmée pour la dernière session du Conseil européen de la présidence.

²¹ Dans tous les autres cas

examine cette phase de la procédure d'adhésion au niveau des commissions. Cette tâche revient principalement aux commissions des affaires européennes qui travaillent de concert avec les commissions des affaires étrangères. Le débat est rarement porté en plénière.

Après la décision du Conseil européen de conclure les négociations avec un pays candidat, le Parlement européen doit donner son accord formel à la demande d'admission du pays au sein de l'Union européenne.

5.2.3. Les parlements de l'Union européenne dans la phase de ratification.

Les systèmes constitutionnels de nombreux Etats membres font de la ratification parlementaire des accords internationaux une étape politique déterminante, avant que le dépôt de l'instrument de ratification ne soit effectué. Dans d'autres Etats membres, la ratification d'un accord international est un acte relevant du pouvoir exécutif (Crown au Royaume Uni) ou peut être soumise à référendum (Irlande). Dans la mesure où un traité d'adhésion est, par nature, un accord international, les informations qui précèdent sont également valables pour un tel traité.

Au stade de la ratification, la décision est prise en séance plénière. Alors que dans les phases précédentes, la commission des affaires européennes joue un rôle prépondérant, soit en apportant une perspective d'ensemble sur la procédure soit en adoptant une position, dans la phase de ratification, elle a plutôt un rôle consultatif.

5.3. LA RATIFICATION DU TRAITÉ D'ADHÉSION EN TANT QUE PARTIE INTEGRANTE DE LA LEGISLATION PRIMAIRE DE L'UNION EUROPEENNE

Tout comme les traités constitutifs, le traité d'adhésion fait partie du droit primaire de l'Union européenne et constitue, par conséquent, un accord international. En principe, ces deux types d'accord ont des répercussions sur les systèmes constitutionnels nationaux, puisqu'ils conduisent au transfert de compétences nationales vers l'Union européenne. Dans le cas de traités constitutifs, certains domaines politiques sont totalement ou partiellement transférés du niveau national vers l'Union européenne, ou modifiés par une nouvelle répartition des droits de vote au sein des institutions de l'Union européenne. Ce genre de dispositions peut également se trouver dans un traité d'adhésion, celui-ci comptant en surplus différentes concessions ou dispositions négociées ayant des incidences de nature transnationale. Ces deux types de législation primaire sont donc politiquement sensibles.

La plupart des systèmes constitutionnels des Etats membres de l'Union européenne ne prévoient pas de procédures différenciées pour ces deux catégories de législation, à l'exception du Danemark, de la France, de la Hongrie et de l'Irlande.

La Constitution danoise ne prévoit pas de procédure particulière pour la ratification d'un traité d'adhésion. Le projet de loi est approuvé par une majorité relative ordinaire²². Cependant, lorsque le *Folketing* approuve la ratification de modifications aux traités constitutifs, et dans les cas où l'adhésion du Danemark au traité implique un

²² Plus de la moitié des députés participant au vote

transfert de compétences des autorités danoises à l'Union européenne, un vote à la majorité des cinq sixièmes est nécessaire.

En France, la loi constitutionnelle 204-2005 du 1er mars 2005 précise que tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'**adhésion** d'un Etat à l'Union européenne doit être **soumis au référendum**, à l'exception de celui concernant l'adhésion de la Croatie. Avant 2005, la ratification d'un traité d'adhésion obéissait à une procédure législative ordinaire. Le seuil nécessaire était la majorité relative ordinaire et l'*Assemblée nationale* avait le dernier mot. A la fin du processus de ratification, le président de la République avait la possibilité de convoquer un référendum. Le comité de modernisation des institutions de la Cinquième République a récemment proposé la modification du processus de ratification de manière à ce que la loi, une fois ratifiée par les deux chambres parlementaires, puisse être ensuite soumise à référendum ou, si le président le décide, au vote du *Congrès* (réunissant l'*Assemblée nationale* et le *Sénat*) avec un seuil nécessaire de trois cinquièmes des votes.

La Constitution hongroise exige une majorité qualifiée des votes²³ pour la ratification et la promulgation d'un traité constitutif alors qu'un traité d'adhésion doit obtenir une majorité absolue ordinaire²⁴, tout comme les autres traités internationaux.

En Irlande, tout traité constitutif est ratifié par référendum, alors que la ratification d'un traité d'adhésion a lieu au sein des *Houses of the Oireachtas* selon trois étapes – l'adoption d'une motion, l'adoption du projet d'amendement de la loi instituant les communautés européennes de 1972 suivie de la signature et de la déposition de l'instrument de ratification officiel.

Le troisième groupe de parlements nationaux utilise différentes procédures en fonction du contenu du traité d'adhésion. Si cela entraîne le transfert de certaines compétences vers l'Union européenne, la majorité exigée pour la ratification est plus élevée que celle requise pour un accord international ordinaire.

D'après les réponses fournies au questionnaire, les Etats membres appartenant à cet ensemble sont la République Tchèque, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie et la Suède.

5.4. CONCLUSION

Les parlements de l'Union européenne participent activement au processus d'adhésion. Dans les premières étapes, l'examen a lieu au niveau des commissions. La commission des affaires européennes joue un rôle de coordination et permet aux parlementaires d'avoir une vision d'ensemble sur la procédure d'adhésion.

On observe que les négociations chapitre par chapitre sont accomplies de façon plus méticuleuse par les parlements des Etats membres qui ont rejoint l'Union européenne en 2004. Ceci peut s'expliquer par leur propre expérience de la procédure d'adhésion et par le grand nombre de chapitres de négociations qu'ils ont dû examiner.

²³ soit deux tiers des députés

²⁴ Soit plus de la moitié des députés

Les phases de conclusion des négociations et de signature des traités d'adhésion font rarement l'objet d'un examen en séance plénière, celui-ci revenant principalement à la commission des affaires européennes, ainsi qu'à la commission des affaires étrangères.

Au sein des Parlements, la décision politique de ratifier un traité d'adhésion est prise en séance plénière. C'est la commission des affaires étrangères qui est en général chargée de réaliser le rapport parlementaire sur le projet de loi de ratification ; la commission des affaires européennes a seulement un rôle consultatif.

Pour ce qui concerne la ratification des traités d'adhésion, il est important de préciser que la plupart des systèmes constitutionnels des Etats membres ne prévoient pas de procédures différenciées entre les traités d'adhésion ou les traités constitutifs, car ils appartiennent tous les deux appartenant à la législation primaire de l'Union européenne. Cependant, un certain nombre de parlements prévoit des procédures de ratification spécifiques quand le traité entraîne un transfert de certaines compétences nationales vers l'Union européenne. Dans ce cas, la majorité nécessaire à la ratification est plus élevée que pour un accord international ordinaire. Trois parlements nationaux font une distinction entre la procédure de ratification des traités d'adhésion et celle des traités constitutifs.