



**HAL**  
open science

# La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne

Soyeon Shim

► **To cite this version:**

Soyeon Shim. La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne. Droit. Université de Lille, 2021. Français. NNT : 2021LILUD013 . tel-03715472

**HAL Id: tel-03715472**

**<https://theses.hal.science/tel-03715472v1>**

Submitted on 6 Jul 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Thèse délivrée par**

**l'Université de Lille**

N° attribué par la bibliothèque

\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|

## THÈSE

**Pour obtenir le grade de Docteur en droit public**

Présentée et soutenue publiquement par

**Soyeon Shim**

Le 24 septembre 2021

**La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne**

## JURY

**Directeur de thèse : M. Aymeric Potteau** Professeur à l'Université de Lille

**Membres du jury : Mme Elsa Bernard**

Professeur à l'Université de Lille – Présidente

**Mme Fabienne Péraldi Leneuf**

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Rapporteur

**Mme Nathalie Rubio**

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille – Rapporteur

**Mme Pauline Türk**

Professeur à l'Université Côte d'Azur – Examinatrice



*À mon père, à qui le temps n'aura pas été donné de voir ce travail achevé.*



## Remerciements

Mes plus sincères remerciements vont, tout d'abord, à mon directeur de thèse, le professeur Aymeric Potteau, qui a tenté une aventure, en acceptant une doctorante non francophone comme premier doctorant. Je le remercie pour l'honneur qu'il me fit de diriger ce travail, pour ses conseils, son soutien inébranlable et pour la confiance qu'il m'a toujours témoignée. Tout au long de mes années de doctorat, il a su me laisser le temps et la liberté nécessaires à la maturation de mes idées et à la recherche d'un angle d'analyse singulier.

Ma profonde reconnaissance s'adresse ensuite à l'ensemble des membres du jury qui m'ont fait l'honneur d'accepter d'évaluer mon travail. Je tiens à leur adresser toute ma gratitude et exprimer mon plus grand respect.

Étant donné que beaucoup de différents échanges et entretiens avec des représentants des parlements nationaux basés à Bruxelles, des parlementaires nationaux et des députés européens ainsi que des administrateurs du Parlement européen ont contribué à ce travail, je tiens à remercier tous ceux qui m'ont accordé du temps et ont accepté de répondre à mes nombreuses questions et sollicitations. À cet égard, j'adresse un grand merci à la Direction des relations avec les parlements nationaux du Parlement européen, laquelle a accepté ma visite d'étude au sein du Parlement européen en février 2018. Je remercie en particulier l'Unité du Dialogue Législatif de la Direction des relations avec les parlements nationaux du Parlement européen, y compris M. Jesús Gómez, chef de l'Unité du Dialogue Législatif pour les informations précieuses et essentielles qu'elle m'a fournies pour mener à bien ce travail. Mes remerciements s'adressent aussi à Mme Beatriz Oliveira-Goumas, ancien chef de l'Unité de programme de visites de l'Union européenne (*EUVP Unit, European Union Visitors Programme Unit*) du Parlement européen, qui était mon superviseur lors de mon stage au Parlement européen en automne 2015, et qui m'a encouragée et présentée à plusieurs fonctionnaires du Parlement européen et de la Commission européenne qui m'ont fourni des informations utiles pour ce travail. De même, je remercie Mme Carmen Sánchez-Abarca Gornals, représentante des *Cortes Generales* (le parlement espagnol) basée à Bruxelles, Mme Christiana Fryda, ancien membre permanent du secrétariat de la COSAC, M. Kenneth Crumi, membre permanent du secrétariat de la COSAC et M. Calin Racoti, responsable de l'information d'IPEX (*the InterParliamentary EU information eXchange*), pour leur disponibilité et pour leurs réponses particulièrement détaillées. Je remercie également Mme Sabine Thillaye, député français et Mme Gabriela Crețu, sénatrice roumaine et ancien député européen qui ont su se rendre disponibles pour répondre à mes nombreuses questions.

Mes remerciements s'adressent également à Mme Marianne Dony, professeur ordinaire à l'Université Libre de Bruxelles (ULB), pour m'avoir donné l'occasion de présenter mon

travail lors du 6<sup>ème</sup> séminaire doctoral qui a eu lieu à l'Institut d'Études Européennes de l'ULB. Je tiens à remercier M. Sébastien Adalid, professeur à l'Université du Havre, M. Mehdi Mezaguer, maître de conférences à l'Université Côte d'Azur, M. Olivier Peiffert, maître de conférences à l'Université Sorbonne Nouvelle, Mme Laurence Solis, professeur à l'Université de Caen, M. Arnaud Van Waeyenberge, professeur associé à HEC Paris et Mme Cécile Rapoport, professeur à l'Université de Rennes pour m'avoir aiguillée sur certains points spécifiques de mes recherches et contribué à nourrir ma réflexion lors de ce séminaire doctoral.

J'adresse également un grand merci à Mme Roula Fayad, responsable de la bibliothèque Paul Duez et Mme Nathalie Coulomp, responsable du Prêt-entre-Bibliothèques (PEB) du service commun de la documentation de la bibliothèque de l'Université de Lille (Droit-Gestion) puisque sans eux, je n'aurais pas pu obtenir des ouvrages et des articles essentiels pour mon travail.

Je tiens à remercier les doctorants de l'équipe (ERDP) pour leurs encouragements et leur soutien dans la rédaction de ma thèse. En particulier, je tiens à avoir un mot pour Alena, Camille et Nicolas qui partagent non seulement le même bureau mais aussi leur sens de l'humour avec moi. J'adresse un grand merci à Thibault Delavenne, docteur en droit public, qui a accepté, de bon cœur, de relire mes travaux.

Un remerciement tout particulier à Greg Sirmons, pasteur de l'église baptiste du centre Lille et sa femme Judy parce que je ne peux nier que leurs encouragements et prières pour moi m'ont permis de garder une saine attitude mentale tout au long de mes années de doctorat, même si j'étais si loin de ma famille. Je ne saurais assez remercier Huguette Rose âgée de plus de 80 ans qui m'accompagne depuis ma première année de master à Strasbourg. Elle a relu et corrigé mes travaux avec plaisir, en ayant tapé des phrases corrigées et ses remarques depuis son ordinateur.

Enfin, cette thèse n'aurait jamais pu aboutir sans le soutien indéfectible de ma mère qui n'a jamais douté que je mènerais ce projet jusqu'au bout. Je la remercie de tout mon cœur.

## TABLE DES ABRÉVIATIONS

aff.	affaire(s)
al.	alinéa
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
AIPA	<i>ASEAN Inter-Parliamentary Assembly</i>
AP UpM	Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée
art.	article(s)
ASEM	<i>Asia-Europe Meeting</i>
ASEP	<i>Asia-Europe Parliamentary Partnership Meeting</i>
AT	Autriche
BCE	Banque centrale européenne
BE	Belgique
BG	Bulgarie
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i>
BDN	<i>Blue Dot Network</i>
<i>c.</i>	contre
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
<i>CDE</i>	<i>Chaiers de droit européen</i>
CDN	Contributions déterminées au niveau national
CECA	Communauté européenne du Charbon et de l'Acier
CEE	Communauté économique européenne
CERDP	Centre européen de recherche et de documentation parlementaire
CETA	<i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>
<i>Cf.</i>	abréviation de "confer"
Conseil JAI	Conseil « Justice et Affaires intérieures »
CIG	Conférence intergouvernementale
CIO	<i>Corruption Investigation Office For High-ranking Officials</i>
CIP	Conférence interparlementaire
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
coll.	Collection
COP 21	Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques
COREPER	Comité des représentants permanents
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires
CPLRE	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
CPPUE	Conférence des Présidents des Parlements de l'UE
CY	Chypre
CZ	République tchèque
commission (AFET)	commission des affaires étrangères

commission (BUDG)	commission des budgets
commission (DEVE)	commission de développement
commission (ECON)	commission des affaires économiques et monétaires
commission (EMPL)	commission de l'emploi et des affaires sociales
commission (ENVI)	commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire
commission (FEMM)	commission des droits des femmes et de l'égalité des genres
commission (LIBE)	commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures
commission (TRAN)	commission de transport
DE	Allemagne
dir.	sous la direction de
DK	Danemark
DMZ	zone démilitarisée (en anglais, <i>demilitarized zone</i> )
Doc.	document
ECOFIN	Conseil pour les affaires économiques et financières, abrégé en Conseil ECOFIN
éd.	édition
éds.	éditeurs
eds.	editors
EE	Estonie
EL	Grèce
ELSJ	Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice
ES	Espagne
extr.	extraordinaire
Fasc.	Fascicule
FI	Finlande
FR	France
<i>GDR-ELSJ</i>	<i>groupement de recherche constituant le « RUEDELSJ », c'est-à-dire le Réseau Universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice</i>
G7	Groupe des sept
G20	Groupe des vingt
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
<i>GFP</i>	<i>Gestion et Finances Publiques</i>
HR	Croatie
HR/VP	Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/ Vice-Président de la Commission européenne

HU	Hongrie
<i>ibid.</i>	abréviation de “ <i>ibidem</i> ” qui signifie “ici même”
IE	Irlande
<i>in</i>	dans
IT	Italie
<i>J.-cl.</i>	<i>JurisClasseur</i>
<i>JCPG</i>	<i>Revue La semaine juridique – Édition générale</i>
<i>J.O.C.E.</i>	<i>Journal officiel des Communautés européennes</i>
<i>J.O.U.E.</i>	<i>Journal officiel de l’Union européenne</i>
<i>LGDJ</i>	<i>Librairie générale de droit et de jurisprudence</i>
<i>LPA</i>	<i>Les Petites Affiches</i>
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
<i>MJECL</i>	<i>Maastricht Journal of European and Comparative Law</i>
MT	Malte
n°	numéro
NL	Pays-Bas
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation de sécurité et de coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l’Atlantique nord
OHCHR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i>
p.	page
PAM	<i>Parliamentary Assembly of the Mediterranean</i>
parl.	parlement
PE	Parlement européen
PIB	Produit intérieur brut
PL	Pologne
pp.	pages
préc.	précité
Puf	Presses Universitaires de France
PT	Portugal
QSD ou QAUD	<i>Quadrilateral Security Dialogue</i>
RAN	règlement de l’Assemblée nationale

<i>Rec.</i>	<i>Recueil</i>
<i>Rev. Aff. Eur</i>	<i>Revue des affaires européennes</i>
<i>RDUE</i>	<i>Revue du droit de l'Union européenne</i>
<i>RFAP</i>	<i>Revue française d'administration publique</i>
<i>RFDC</i>	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
RNB	Revenu National Brut
RO	Roumanie
<i>RTDEur</i>	<i>Revue trimestrielle de droit européen</i>
s.	suivant(e) (s)
SE	Suède
SEAE	Service Européen pour l'Action Extérieure
Sén.	Sénat
sess.	session
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
<i>supra</i>	ci-dessus
t.	tome
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TTIP	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>
TUE	Traité sur l'Union européenne
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UK	Royaume-Uni
ULB	Université Libre de Bruxelles
UpM	Union pour la méditerranée
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques.
vol.	volume
Voy.	abréviation de "voyez"



# **SOMMAIRE**

## **PREMIÈRE PARTIE. LA CONSTRUCTION ERRATIQUE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE DANS L'UNION EUROPÉENNE**

### **TITRE I. LE FONDEMENT DÉMOCRATIQUE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE**

**CHAPITRE 1.** UNE COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE VERTICALE INÉGALE  
**CHAPITRE 2.** LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE HORIZONTALE,  
UNE INSTITUTIONNALISATION ILLUSOIRE

### **TITRE II. LA MISE EN PLACE DES DIFFÉRENTES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES DANS L'UE**

**CHAPITRE 1.** L'ORGANISATION LABORIEUSE MAIS FINALEMENT SOUPLE DES  
COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES  
**CHAPITRE 2.** LE FONCTIONNEMENT FRICTIONNEL DES COOPÉRATIONS  
INTERPARLEMENTAIRES

## **DEUXIÈME PARTIE. L'UTILITÉ D'UNE COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE À CONSOLIDER**

### **TITRE I. LE BILAN DES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES EXISTANTES**

**CHAPITRE 1.** LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE TRANSVERSALE  
**CHAPITRE 2.** LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE SECTORIELLE

### **TITRE II. PLAIDOYER EN FAVEUR D'UN AFFERMISSEMENT DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE AU SEIN DE L'UE**

**CHAPITRE 1.** POUR UNE CONSOLIDATION DE LA COOPÉRATION  
INTERPARLEMENTAIRE AU SEIN DE L'UE  
**CHAPITRE 2.** POUR UN ÉLARGISSEMENT DE LA COOPÉRATION  
INTERPARLEMENTAIRE



## INTRODUCTION

Depuis la crise économique et financière de 2007 aux Etats-Unis, s'étant propagée aux économies européennes et donc aux États membres de la zone euro, ont vu le jour au sein de l'Union européenne (ci-après, l'UE) de nouvelles conférences interparlementaires ainsi que des discussions sur des sujets précis et sous des formes diversifiées de coopération interparlementaire. Ce phénomène rappelle une expression classique selon laquelle « la construction européenne progresse souvent grâce aux crises »<sup>1</sup>.

Néanmoins, la coopération interparlementaire au sein de l'UE reste encore méconnue du public. Au niveau national, peu de personnes sont informées des questions débattues au sein des conférences interparlementaires et de leurs potentialités. Il en découle que les citoyens européens restent dans l'ignorance de tout ce qui concerne l'activité interparlementaire en Europe et de fait, ne peuvent bénéficier des opportunités offertes par cette chaîne de représentation<sup>2</sup>. La coopération interparlementaire est un sujet ambitieux, pour les politistes comme pour les juristes, parce qu'elle se trouve dans une « zone grise » institutionnelle et juridique. En effet, sa nature – qu'elle ait la forme d'un dialogue politique, d'une action politique ou d'une simple diplomatie parlementaire – reste encore ouverte à la discussion et est loin d'être une question réglée<sup>3</sup>.

En réalité, le phénomène de coopération interparlementaire n'est pas une nouveauté. L'Union interparlementaire (ci-après, l'UIP)<sup>4</sup>, créée en 1889, a été fondée sur l'idée selon laquelle les différends, à l'intérieur d'un État ou entre États, doivent être résolus pacifiquement par le biais du dialogue politique<sup>5</sup>. 121 structures parlementaires internationales formelles ou informelles ont été répertoriées par l'UIP en janvier 2014<sup>6</sup>. Parmi elles, certaines structures interparlementaires concernent l'Europe de manière géographique. Il s'agit du cas de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après, l'APCE) et de celui de l'Assemblée parlementaire EURONEST.

---

<sup>1</sup> Voy. Olsen (J.-P.) (2003). « Coping with Conflict at Constitutional Moments », *Industrial Corporate Change*, Vol. 12, Issue 4, pp. 815-842.

<sup>2</sup> Fasone (C.) (2012a) « Interparliamentary Cooperation and Democratic Representation in the European Union », In: *The Challenge of Democratic Representation in the European Union* Edited by Sandra Kröger and Dawid Friedrich, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 57.

<sup>3</sup> Goldoni (M.) (2016). « The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 167.

<sup>4</sup> Elle a été fondée à Paris en 1889. Depuis 1921, son siège est à Genève. Elle compte 173 membres et 11 membres associés en 2017.

<sup>5</sup> Anders (M.) et Johnsson (B.) (2014). « Parlements et démocratie à l'ère des politiques intérieures mondialisées », l'allocation lors de la conférence intitulée 'Les parlements de l'Union européenne dans le cadre de la gouvernance mondiale', Bruxelles, le 18 février 2014, p. 3.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.4.

L'APCE est née de l'établissement par dix États européens<sup>7</sup> du Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Les membres de l'APCE sont issus non seulement des parlements des États membres de l'UE mais aussi des parlements de pays européens n'appartenant pas à l'UE comme la Turquie. L'Assemblée parlementaire EURONEST est une structure interparlementaire associant le Parlement européen (ci-après, le PE) aux parlements nationaux des États voisins de l'Est de l'Europe (Ukraine, Géorgie, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan et Biélorussie).

Il existe également des structures interparlementaires régionales en Europe, telles que le Parlement Benelux, le Conseil nordique, l'Assemblée balte ainsi que les réunions entre les parlements du groupe de Visegrád.

De telles coopérations interparlementaires européennes ont un dénominateur commun. Il s'agit de structures interparlementaires européennes créées à la suite de l'organisation d'une coopération intergouvernementale. Même s'il semble difficile à dire qu'il existe une véritable organisation intergouvernementale entre l'UE et les États voisins de l'Est de l'Europe, il convient de mettre en exergue l'existence des politiques de voisinage de l'UE élaborées principalement par la Commission européenne (ci-après, la Commission)<sup>8</sup>.

Dans la première section, plusieurs types de coopération interparlementaire européenne seront présentés dans leur contexte international, ce qui permet de démontrer les spécificités européennes qui justifient une étude et même une définition particulière (Section 1). Ensuite, la problématique relative à la coopération interparlementaire au sein de l'UE sera abordée de manière synthétisée (Section 2). Enfin, les méthodes de recherche utilisées pour cette étude seront présentées (Section 3).

## **Section 1. Essai de définition de la coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne**

Il existe au plan européen plusieurs types de coopération interparlementaire. Il conviendra de les présenter (§ 1), et ce de manière à mettre en exergue les spécificités de la coopération menée au sein de l'Union européenne (§ 2) pour en dégager une définition s'inspirant tant du droit positif que de la doctrine (§ 3)

---

<sup>7</sup> Ce sont la Belgique, la France, le Luxembourg, le Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et la Suède).

<sup>8</sup> La Commission européenne résulte de la fusion en juillet 1967 de la Haute Autorité de la CECA née à Luxembourg le 10 août 1952, avec les Commissions CEE et Euratom créées en janvier 1958 par le Traité de Rome.

## **§1. Les coopérations interparlementaires européennes lato sensu**

La coopération interparlementaire au sein de l'UE s'inscrit dans un mouvement de coopération interparlementaire existant au plan européen et au plan mondial, qui se manifeste d'une certaine manière sous la forme d'une diplomatie parlementaire qui est une pratique des parlements, laquelle influence un acteur extérieur ou pèse sur un contexte à travers le contournement des politiques étrangères exécutives<sup>9</sup>. Ce mouvement de coopération interparlementaire se révèle souvent sous la forme d'une diplomatie parlementaire multilatérale qui recouvre les actions entreprises par des associations internationales de parlementaires<sup>10</sup>. Ici, il est important de prendre en considération le fait que l'Union européenne s'inscrit dans ce mouvement-là, même si la coopération interparlementaire au sein de l'UE se développe dans un environnement institutionnel avec des enjeux qui sont sans doute spécifiques. Cependant, on ne peut pas ignorer le fait que la coopération interparlementaire au sein de l'UE n'est pas le seul mécanisme de coopération interparlementaire. Elle peut ainsi disposer de similitudes en termes de forum et en termes d'échange de bonnes pratiques. Pour cette raison, il convient de prendre en considération les trois modes de coopération interparlementaire européenne susceptibles d'être distingués : la coopération interparlementaire subrégionale en Europe (A), la coopération entre le PE et les parlements nationaux des pays de l'Est de l'Europe (B) et la coopération entre tous les parlements nationaux de l'UE et quelques parlements nationaux des pays tiers, laquelle est représentée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) (C).

### **A. La coopération interparlementaire subrégionale en Europe**

La coopération interparlementaire subrégionale en Europe se déploie en l'état au travers de quatre différents types de coopération interparlementaire existants : le Parlement Benelux (1), le Conseil nordique (2), l'Assemblée balte (3) et la coopération interparlementaire de Visegrád (4). Ces quatre formes de coopération interparlementaire subrégionale sont susceptibles d'être classées en deux groupes à raison de la période d'établissement : d'un côté, le Parlement Benelux et le Conseil nordique ont été créés au lendemain de la deuxième guerre mondiale et de l'autre côté, l'Assemblée balte et la coopération interparlementaire de Visegrád ont vu le jour, plus tardivement dans le contexte de la fin du rideau de fer en Europe.

---

<sup>9</sup> Voy. Fonck (D.) et Raube (K.) (2017). « Bringing Transnationalism (Once Again) Back in Insights for The Parliamentary Dimension of European Foreign Policy », PACO Working paper, n° 4, août.

<sup>10</sup> Kornobis-Romanowska (D.) (2013). « La coopération interparlementaire », In : *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, Bruxelles : Editions Larcier, p. 229.

**Tabelau 1. Les quatre formes de coopération interparlementaire subrégionale en Europe**

	<b>Le Parlement Benelux</b>	<b>Le Conseil nordique</b>	<b>L'Assemblée balte</b>	<b>La coopération interparlementaire de Visegrád</b>
<b>Année de création</b>	1955	1952	1991	2007 (Le groupe de Visegrád est créé en 1991)
<b>Pays membres</b>	Les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg	Le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, et la Suède et de trois territoires autonomes (îles Féroé (Danemark), Groenland (Danemark), îles Åland (Finlande)).	L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie	La Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie
<b>Objectif principal</b>	Pour la coopération transfrontalière entre les trois pays du Benelux	Pour transformer la région nordique en une région dans laquelle des personnes veulent vivre et travailler	Au début, pour contrecarrer l'influence de l'URSS sur les politiques des pays baltiques, après la chute de l'URSS, plutôt pour la coopération transfrontalière entre les pays baltes	Pour soutenir toute convergence des positions nationales sur des questions de préoccupation commune, pour apaiser les relations – traditionnellement et historiquement compliquées – entre les nations concernées ainsi que pour peser davantage face à d'autres acteurs de la scène européenne : l'URSS puis la Russie, l'Allemagne, l'UE, les Etats-Unis et l'OTAN.

(Ce tableau est élaboré par l'auteure.)

### **1. Le Parlement Benelux, intimement lié au « projet européen »**

Le Parlement Benelux trouve sa lointaine origine dans l'Union douanière qui voit le jour en 1948 entre les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Les trois pays supprimèrent les droits de douane applicables à leurs échanges commerciaux mutuels et appliquèrent à l'égard

des pays tiers un tarif uniforme. Dans ce contexte, le Parlement du Benelux (officiellement le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux) a été créé le 5 novembre 1955 à Bruxelles par un accord signé de ces trois pays. Il a un rôle consultatif et n'a pas le pouvoir de prendre des décisions. Il se compose de 49 membres (21 membres de la Belgique, 21 membres du Pays-Bas et 7 membres du Luxembourg)<sup>11</sup>. Les membres se regroupent en fonction de leur tendance politique, et non de leur nationalité<sup>12</sup>. Le siège du Parlement du Benelux est soumis à une rotation entre les villes de ces trois pays. Le Parlement du Benelux dispose d'un secrétariat permanent dont le siège se situe dans le Palais de la Nation à Bruxelles.

Le Traité instituant l'Union Économique Benelux fut signé en 1958 et entra en vigueur en 1960. Depuis, les trois pays œuvrent ensemble à l'achèvement du marché intérieur, au renforcement de la coopération transfrontalière et à l'intégration au sein de l'Union européenne. Le Traité instituant l'Union Économique Benelux de 1958 a été revu par un nouveau Traité Benelux signé à la Haye le 17 juin 2008. Ce nouveau Traité Benelux est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Les institutions de l'Union Benelux sont le Comité de Ministres Benelux, le Conseil Benelux, le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux (le Parlement Benelux), la Cour de justice Benelux, le Secrétariat général Benelux<sup>13</sup>.

L'Union Benelux joue également un rôle utile dans des domaines qui figurent à l'ordre du jour de l'Union européenne : l'harmonisation de la politique sociale, économique et financière ; le développement d'infrastructures et d'un aménagement du territoire communs ; le renforcement de la coopération transfrontalière aux frontières intérieures et extérieures ; le renforcement de la coopération avec des organisations suprarégionales de même type comme le Conseil nordique et l'Assemblée balte. Dans son rôle d'élément moteur au sein de l'UE, le Benelux reste un modèle d'intégration pour les candidats à l'adhésion à cette dernière. Le Benelux est devenu dans une Europe élargie une plate-forme de concertation qui permet aux Pays-Bas, à la Belgique et au Luxembourg d'adopter des points de vue communs avant de participer à un sommet européen<sup>14</sup>.

Depuis la Convention concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux qui est signée à Bruxelles le 20 janvier 2015 mais pas encore entrée en vigueur, la dénomination officielle du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux est *de facto* remplacée par la nouvelle appellation « Assemblée interparlementaire Benelux ».

---

<sup>11</sup> L'article 2.2 de la Convention concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, signée à Bruxelles le 20 janvier 2015 (consultation disponible à [https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/documents/09\\_Verdragen/2015-Convention-concernant-lAssemblee-Interparlementaire-Benelux.pdf](https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/documents/09_Verdragen/2015-Convention-concernant-lAssemblee-Interparlementaire-Benelux.pdf)) et l'article 3 du règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée interparlementaire Benelux (consultation disponible à [https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/2018/02/Benelux\\_Reglement\\_2017\\_FR\\_WEB.pdf](https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/2018/02/Benelux_Reglement_2017_FR_WEB.pdf)).

<sup>12</sup> Le Parlement Benelux compte actuellement trois groupes politiques reconnus : le groupe chrétien (14 membres), le groupe libéral (13 membres) et le groupe socialiste (18 membres). Il y a aussi deux membres qui ne font pas partie d'un groupe politique.

<sup>13</sup> L'article 5 du Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958, signé le 17 juin 2008, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

<sup>14</sup> Voy. [http://www.beneluxparl.eu/Pages/\\_FR/Home.aspx](http://www.beneluxparl.eu/Pages/_FR/Home.aspx)

Conformément à cette convention, le Parlement Benelux peut traiter des sujets suivants : « *la coopération transfrontalière à tous les niveaux ; le maintien et le développement d'une union économique ; le développement durable ; la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ; la coopération externe de l'Union Benelux avec d'autres États et entités fédérées, notamment avec des États membres de l'UE et des structures de coopération régionale de ces États ; la coopération entre les trois parties dans le domaine de la politique extérieure et des questions européennes* » (Art. 3.1 de ladite Convention). Outre les sujets mentionnés ci-dessus, le Parlement Benelux « *peut également traiter d'autres questions qui intéressent les trois Parties, si deux tiers de ses membres y consentent* » (Art. 3.2 de ladite Convention).

Concernant les compétences antérieures, du Parlement Benelux, auparavant, l'article 16 du Traité Benelux de 2008 prévoyait pour les questions qui intéressent directement le fonctionnement de l'Union Benelux, que le Conseil interparlementaire consultatif (Parlement Benelux) entretienne des relations avec le Comité de ministres. Mais, selon la Convention de 2015, l'Assemblée interparlementaire Benelux (Parlement Benelux) peut poser des questions écrites au Comité de Ministres Benelux, ainsi qu'à l'ensemble des gouvernements des parties qui sont concernés par un sujet déterminé visé à l'article 3, première alinéa de ladite Convention (Art. 5.1 de ladite Convention). Cela illustre que les relations entre le Parlement Benelux et le Comité de Ministres Benelux s'orientent vers une forme de contrôle politique<sup>15</sup>. C'est une évolution remarquable de l'équilibre institutionnel au sein de l'Union Benelux<sup>16</sup>. Le Parlement Benelux peut également consacrer un débat sur un sujet déterminé tel que visé à l'article 3, premier alinéa de ladite Convention (Art. 6 de ladite Convention). Au début de chaque présidence du Comité de Ministres Benelux, les priorités politiques sont communiquées et débattues au Parlement Benelux par le président du Comité de Ministres Benelux ou son représentant (Art. 7 de ladite Convention).

Le Parlement Benelux n'est pas la seule coopération interparlementaire européenne née au sortir du second conflit mondial, c'est également le cas du singulier Conseil nordique.

## **2. Le Conseil nordique, alternative au projet communautaire puis antichambre ?**

À la suite des expériences tirées de la Seconde Guerre mondiale, Hans Hedtoft, le premier ministre danois de l'époque, a proposé, lors de la 28<sup>ème</sup> réunion des délégués de l'Association interparlementaire nordique du 18 août 1951, la création d'une entité de consultation dans laquelle les parlementaires nordiques se réunissent régulièrement. Par conséquent, le Conseil nordique, qui est l'entité interparlementaire officielle dans la région nordique, a été institué en 1952<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Une telle transformation du caractère des relations entre le Parlement Benelux et le Comité de Ministres Benelux a été déjà constatée par un document du Sénat français. Voy. Doc. parl., Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, pp. 14-15.

<sup>16</sup> Dopagne (F.) (2011). « Le nouveau Benelux », *Revue belge de droit international*, n° 1-2, p. 249.

<sup>17</sup> Voy. <https://www.norden.org/en/information/history-nordic-council>

Les 87 membres du Conseil nordique sont des parlementaires de cinq États (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, et Suède) et de trois territoires autonomes (îles Féroé (Danemark), Groenland (Danemark), îles Åland (Finlande)). Ils sont désignés par leurs parlements nationaux (leurs partis politiques) selon la règle de la représentation proportionnelle. Ils se réunissent deux fois par an dans le cadre d'une session ordinaire et d'une session thématique. La Présidence est assurée par chaque État membre du Conseil nordique à tour de rôle. Les travaux en cours sont effectués par des commissions<sup>18</sup> et des groupes politiques<sup>19</sup>.

À l'actif du Conseil nordique peuvent être inscrites plusieurs réalisations notables telles que la Convention nordique sur la sécurité sociale mise en place en 1955. On peut également mentionner l'Union nordique des passeports créée par le Conseil nordique en 1958 qui passe pour être un précurseur de l'actuel espace Schengen<sup>20</sup>. La coopération entre les pays nordiques a été renforcée par le traité signé le 23 mars 1962 à Helsinki et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1962, et connu sous le nom de « constitution nordique ».

Après l'adhésion du Danemark à la Communauté Économique Européenne (CEE) en 1973, les pays nordiques ont travaillé ensemble plus étroitement. La décision d'établir une banque d'investissement nordique<sup>21</sup> a entraîné la première session extraordinaire du Conseil nordique en novembre 1975. Après l'indépendance baltique en 1991, le Conseil nordique a travaillé en étroite collaboration avec l'Assemblée balte. Au fil du temps, une coopération plus étroite s'est développée avec les parlementaires russes. Depuis 2007, le Conseil nordique maintient des contacts réguliers avec le parti d'opposition et le parti gouvernant de la Biélorussie qui n'est pas un État membre de l'UE.

Les parlements membres du Conseil nordique jouent un rôle non négligeable dans la construction européenne. En effet, les parlements danois, suédois et finlandais se placent au sein de l'UE comme exerçant dans les affaires européennes un contrôle relativement fort<sup>22</sup>. De

---

<sup>18</sup> Les commissions sont suivantes : présidium, commission pour la croissance et le développement, commission pour la connaissance et la culture, commission pour le bien-être, commission pour la région nordique durable, commission de contrôle et commission d'élection.

<sup>19</sup> La constitution des groupes politiques transnationaux a commencé au début des années 1970. Voy. Coosemans (Th.) (2000). « Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP (centre de recherche et d'information socio-politiques)*, 15, n° 1680-1681, p. 11. Les cinq groupes politiques sont suivants : groupe conservateur, groupe social-démocratique, groupe central, groupe socialiste de gauche vert et *Nordic freedom*. Outre, ces partis politiques principaux, il y a trois parties politiques non affiliés : *The Progressive Party* (FRP), *Hreyfingin* (Hr) et *Sweden democrats* (SD).

<sup>20</sup> « L'espace Schengen est un espace de libre circulation des personnes qui prévoit, outre la suppression des frontières internes, un renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne. » Voy. Degryse (Ch.) (2011). *Dictionnaire de l'Union européenne*, 4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, p. 881.

<sup>21</sup> Le siège de la banque d'investissement nordique se trouve à Helsinki, Finlande.

<sup>22</sup> Cf. Cooper (I.) (2015a). « The Nordic parliaments and the EU », in: Caroline HOWARD GRØN, Peter NEDERGAARD and Anders WIVEL (éd.), *The Nordic countries and the European Union: still the other European Community?*, Abingdon, Routledge, p. 105; Bergman (T.) (2000). « The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability », *European Journal of Political Research*, 37(3), pp. 415-429; Maurer (A.) et Wessels (W.) (2001). *National Parliaments on their way to Europe: Losers or latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden; Raunio (T.) (2005). « Holding Governments Accountable in European Affairs:

plus, sachant que la Norvège n'est pas membre de l'UE, le parlement norvégien, par sa participation en tant qu'observateur, est cependant étroitement associé aux différents forums interparlementaires au sein de l'UE<sup>23</sup>.

Le Parlement Benelux et le Conseil nordique, nés après la deuxième guerre mondiale, ont initialement contribué à la construction européenne, alors que l'Assemblée balte puis la coopération interparlementaire de Visegrád, toutes deux nées après la guerre froide, ont contribué au processus européen d'élargissement. La création de l'Assemblée balte précède celle de la coopération interparlementaire de Visegrád.

### **3. L'Assemblée balte, née de l'indépendance et de la volonté de la préserver**

**Origine.** Le fondement juridique de cette instance interparlementaire née le 8 novembre 1991 à Tallin (Estonie) réside dans la déclaration signée par les Présidents des Parlements des trois pays (Estonie, Lettonie et Lituanie) le 22 mai 1990 à Tallin, en Estonie<sup>24</sup>. L'objectif initial de cette assemblée était de contrecarrer l'influence de l'URSS<sup>25</sup> sur les politiques des pays baltiques et de régler des problèmes communs.

Quant à sa composition, le Parlement de chaque État balte désigne de 12 à 16 parlementaires pour sa délégation à l'Assemblée balte conformément au règlement intérieur approuvé et au principe de représentation proportionnelle des familles politiques dans la délégation nationale<sup>26</sup>. Le nombre des membres de délégation doit rester inchangé pendant la durée du mandat du Parlement concerné<sup>27</sup>.

Le processus de la prise de décision au sein de l'Assemblée balte est le suivant<sup>28</sup> : le Présidium, les membres de délégation nationale, les délégations nationales, les commissions permanentes ainsi que des groupes d'intérêts ont le droit d'initiative pour déposer des documents sous quelque forme que ce soit au Présidium au moins deux mois avant la séance.

---

Explaining Cross-National Variation », *The Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), pp. 319-342; Winzen (T.) (2012). « National parliamentary control of European Union affairs: A cross-national and longitudinal comparison », *West European Politics*, 35, pp.657-672.

<sup>23</sup> Cooper (I.) (2015a). *op. cit.*, p.115-118; Concernant le niveau d'engagement de la Norvège et de l'Islande dans le projet européen, voy. Thorhallsson (B.) (2015). « The outsiders: Norway and Iceland », in: Caroline Howard Grøn, Peter Nedergaard and Anders Wivel (éd.), *The Nordic countries and the European Union: still the other European Community?*, Abingdon, Routledge, pp. 32-49.

<sup>24</sup> Les statuts de l'Assemblée balte ont été finalement adoptés lors de la 14<sup>ème</sup> session du 29 mai 1999 à Vilnius, Lituanie. Ils ont remplacé les règlements de l'Assemblée balte, lesquels furent jugés "nul et non avenue". Les amendements à l'article 54, paragraphe 1 des statuts de l'Assemblée balte ont été faits lors de la 16<sup>ème</sup> session du 27 mai 2000 à Tartu, Estonie afin de réglementer les finances de l'Assemblée balte<sup>24</sup>. Il y a eu plusieurs amendements adoptés depuis 2000 (le 14 décembre 2002, le 29 novembre 2003, le 19 décembre 2004, le 22 Octobre 2010, le 25 novembre 2011 et le 24 octobre 2014).

<sup>25</sup> L'Union des républiques socialistes soviétiques.

<sup>26</sup> Art. 2.1 des statuts de l'Assemblée balte. (Le téléchargement de ces statuts est disponible sur le site web : <http://www.baltasam.org/en/structure/statutes>). Le nombre de la délégation lettonne est 14. Celui de la délégation estonienne est 11. Celui de la délégation lithuanienne est 15.

<sup>27</sup> Art. 2.2 de lesdits statuts.

<sup>28</sup> Voy. <http://www.baltasam.org/en/structure/decision-making-procedure>

Le Présidium désigne la commission permanente pour examiner les documents déposés et préparer les documents finaux. Ensuite, cette même commission permanente prépare des recommandations pour la résolution de la séance et des documents de travail pour les documents d'examen dans la séance, puis le conseil consultatif examine tous les documents de travail déposés pour la séance. La séance adopte une décision sur les documents par vote.

La séance plénière de l'Assemblée balte est l'institution suprême et seul décideur de l'Assemblée balte<sup>29</sup>. Sa capacité d'action est soumise à l'exigence d'une représentation nationale supérieure à la moitié des membres de chaque délégation nationale<sup>30</sup>. Il y a des sessions ordinaires et extraordinaires. La session ordinaire est convoquée une fois par an, en tant que forum concluant la présidence d'un pays, qui procède conformément à un principe de rotation annuelle en Estonie, Lettonie et Lituanie. Les décisions de l'Assemblée balte sont adoptées par le vote. Chaque délégation nationale a une voix. Une décision est réputée adoptée si toutes les délégations nationales votent en sa faveur. Toute délégation nationale peut proposer qu'une session extraordinaire ait lieu. La première session extraordinaire a eu lieu les 8 et 9 février 1998 à Helsinki, Finlande, après la 2<sup>ème</sup> réunion conjointe entre le Conseil nordique et l'Assemblée balte.

Entre 2005 et 2007, l'Assemblée balte a mis en œuvre des réformes globales sur des objectifs extrêmement variés<sup>31</sup> : 1) définir de nouveaux objectifs et de nouveaux programmes pour la coopération parlementaire baltique ; 2) élaborer la stratégie de développement à long terme de l'Assemblée balte ; 3) introduire des réformes structurelles de l'Assemblée balte visant à donner une réponse rapide, efficace et flexible pour des défis internes et externes, et établir une coopération qui réglerait d'une manière efficace des problèmes communs aux pays baltiques dans le domaine des politiques intérieures et étrangères ; 4) améliorer la coopération parmi l'Assemblée balte et les ministres du Conseil baltique qui assurerait la coopération efficace entre parlements et gouvernements des pays baltiques ; 5) réviser des buts, des formules et des programmes de la coopération avec le Conseil nordique et le Parlement Benelux. Un élément significatif des réformes fut la création d'interactions entre l'Assemblée balte et les parlements nationaux, en particulier entre comités.

Pendant cette période, l'Assemblée balte a commencé à travailler avec le Conseil nordique sur le renforcement de l'intégration socio-économique dans la région de la mer baltique, en soulignant que la coopération entre les organisations régionales baltique et nordique confère une valeur ajoutée au développement de l'UE, particulièrement dans les relations avec les pays voisins de l'UE<sup>32</sup>. Des questions liées à l'adhésion des pays baltiques à l'espace Schengen, le renforcement de coopération économique dans la région et la coopération

---

<sup>29</sup> Art. 6 des statuts de l'Assemblée balte.

<sup>30</sup> Art. 7.1 de lesdits statuts.

<sup>31</sup> Voy. <http://www.baltasam.org/en/history/institutional-reforms>

<sup>32</sup> Concernant la coopération entre l'Assemblée balte et le Conseil nordique, voy. Cutler (R.) et Von Lingen (A.) (2019). « Emerging interregional parliamentarism: the case of the Baltic Assembly », in: Raube (K.), Müftüleri-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, p. 123-125.

transfrontalière sont devenues un sujet d'actualité dans l'ordre du jour de coopération entre l'Assemblée balte et le Parlement Benelux.

Entre la fin 2008 et le début 2009, de nouvelles orientations et lignes directrices sont dessinées dans la coopération baltique : la stratégie de l'UE pour la région de la mer baltique, « NB8<sup>33</sup> Wise Men Report 2010 » sur la coopération baltique et nordique<sup>34</sup> et le rapport de Stoltenberg<sup>35</sup>. Les sujets de discussions principaux caractérisant cette période concernent l'énergie, l'innovation, la compétitivité, la sécurité humaine, le changement climatique, la migration des travailleurs, la démographie, la science et la recherche<sup>36</sup>.

Par ailleurs, le présidium de l'Assemblée balte et la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'organisation régionale de la Géorgie, de l'Ukraine, de la République d'Azerbaïdjan et de la Moldavie (GUAM)<sup>37</sup> ont signé une Déclaration sur la coopération entre l'Assemblée balte et l'Assemblée parlementaire de GUAM le 19 juin 2009 à Vilnius, Lituanie. L'objectif général de cette coopération est de promouvoir le développement démocratique, socio-économique et culturel des pays baltiques et des pays de GUAM, de contribuer à la résolution des conflits prolongés dans la zone de GUAM, et de pourvoir au soutien politique pour la coopération régionale dans une perspective européenne plus large<sup>38</sup>.

La coopération interparlementaire de Visegrád est aussi une coopération interparlementaire subrégionale, née après la chute du mur de Berlin, tout comme l'Assemblée balte.

#### **4. La coopération interparlementaire de Visegrád**

**La naissance du groupe.** S'enracinant dans l'histoire de cette partie du continent (rencontre des rois de Bohême, de Hongrie et de Pologne en 1335 dans la ville hongroise de Visegrád<sup>39</sup>), le groupe du même nom dont les quatre pays membres sont la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie est formé en 1991 à la fin de la Guerre froide. Dans le contexte de la chute de l'Union soviétique et de la fin de la Guerre froide, les nouveaux dirigeants de Hongrie, Pologne et Tchécoslovaquie se sont rencontrés le 15 février 1991 à

---

<sup>33</sup> "Nordic-Baltic Eight"(NB8) est un format de coopération régionale qui inclure la Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège et la Suède.

<sup>34</sup> Birkavs, Valdis, Gade, Soren, « NB8 Wise Men Report 2010 », consultation disponible à <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/NB8-Wise-Men-Report.pdf>

<sup>35</sup> Stoltenberg (T.), « Nordic cooperation on foreign and security policy 2009 », consultation disponible à <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf> (La date de la dernière consultation est le 18 avril 2018).

<sup>36</sup> Voy. <http://baltasam.org/en/history/renaissance>

<sup>37</sup> GUAM (acronyme des noms anglais des quatre États post-soviétiques : Georgia, Ukraine, Azerbaijan et Moldova) est une organisation régionale pour les quatre sont la Géorgie, l'Ukraine, la République d'Azerbaïdjan et la République de Moldavie. Cette organisation a été établie le 23 mai 2006 lors du sommet de Kiev au cours duquel les chefs d'État ont signé la Charte de ladite organisation. Pour en savoir plus, consultez le site web de GUAM [<https://guam-organization.org>].

<sup>38</sup> Voy. <http://www.baltasam.org/en/94-partners/1376-guam-parliamentary-assembly>

<sup>39</sup> Faut-il fait attention pour ne pas confondre avec la ville bosnienne de Višegrad.

Visegrád afin de lancer le processus d'intégration européenne<sup>40</sup>. Le groupe passe de trois à quatre en 1993 lors de la division de la Tchécoslovaquie en deux États distincts : la République tchèque et la Slovaquie. L'objectif principal du groupe de Visegrád est de soutenir autant que possible toute convergence des positions nationales sur des questions de préoccupation commune et d'appuyer la présentation externe de telles positions communes convergentes<sup>41</sup>. Le groupe de Visegrád (ou V4) a un caractère intergouvernemental très fort. En effet, depuis la création du groupe, il y a eu de nombreuses réunions intergouvernementales dans plusieurs domaines, soit sous la forme de sommet soit sous la forme de réunions des ministres. Mais, outre ces réunions intergouvernementales, d'autres réunions interparlementaires ont eu lieu entre les quatre parlements, même si peu nombreuses. Les réunions interparlementaires au sein du groupe de Visegrád se composent de deux forums : des réunions des Présidents des Parlements et les réunions des commissions parlementaires<sup>42</sup>.

**Les objectifs des parlements du groupe.** Le 18 avril 2007 à Prague, les Présidents de quatre Parlements ont signé un accord institutionnalisant la coopération de Visegrád au niveau parlementaire. Il a été décidé que les Présidents des Parlements se réuniraient de façon régulière une fois par an, normalement en automne, dans le pays qui exerce la présidence du groupe et que des réunions des commissions parlementaires se poursuivraient de manière *ad hoc*. La coopération entre les parlements nationaux du groupe V4 permet d'avoir des discussions et une coordination des programmes législatifs, surtout des aspects liés aux questions européennes<sup>43</sup>. Selon le lexique en ligne du site du « Sejm »<sup>44</sup>, toutes ces réunions interparlementaires fournissent un forum pour l'échange d'expérience en ce qui concerne l'adhésion à l'UE et elles sont également utilisées pour échanger leurs points de vue sur les questions d'actualité, coordonner des positions et prendre des initiatives conjointes. La coopération interparlementaire au sein du groupe V4 est assurée au niveau des présidents des parlements nationaux et de ceux des commissions des affaires européennes, ce qui permet l'adoption régulière des déclarations conjointes sur des aspects variés d'intérêt mutuel législatif<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> Voy. <http://www.visegradgroup.eu/about/history>

<sup>41</sup> Törö (C.), Butler (E.) et Grüber (K.) (2014). « Visegrád : The Evolving Pattern of Coordination and Partnership After EU Enlargement », Routledge, *Europe-Asia studies*, Vol. 66, Issue 3, p. 367 ; Les objectifs du groupe de Visegrád sont également d'apaiser les relations – traditionnellement et historiquement compliquées – entre les nations concernées et de peser davantage face à d'autres acteurs de la scène européenne : l'URSS puis la Russie, l'Allemagne, l'UE, les États-Unis et l'OTAN. Sur ce point, voy. Macek (L.) (2021). « Que reste-t-il du groupe de Visegrád ? », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Décryptage, mars.

<sup>42</sup> Par exemple, la Conférence des présidents des parlements convoquée pour la première fois les 12 et 13 janvier 2003 à Budapest, la réunion entre les commissions des affaires européennes, inaugurée les 18 et 20 avril 2005 à Častá Papiernička en Slovaquie, la réunion entre les commissions des affaires européennes de quatre pays du groupe de Visegrád et de l'Ukraine les 15 et 16 janvier 2007 à Kraków en Pologne et la réunion entre les commissions sur l'administration publique et la politique régionale des pays du groupe de Visegrád et de la Croatie, établie les 28 et 29 janvier 2013 à Varsovie en Pologne.

<sup>43</sup> Törö (C.), Butler (E.) et Grüber (K.) (2014). *op. cit.*, p. 372.

<sup>44</sup> Voy. [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14731&Itemid=754](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14731&Itemid=754)

<sup>45</sup> Visegrád (2009). « *Joint Declaration of the Presidents of the National Parliaments of the Visegrad Group Countries* », à Varsovie, le 3 juin, available at: <http://www.visegradgroup.eu/2009/joint-declaration-of>, (dernière consultation est le 13 juin 2018).

**La nouvelle dimension parlementaire du groupe.** En 2014, lors de la réunion tenue à Visegrád, il a été décidé de renforcer la dimension parlementaire du groupe V4. Dans le cadre de la "nouvelle dimension parlementaire"<sup>46</sup> des réunions doivent être tenues une fois par an, le jour précédant la réunion des présidents, dans le pays qui exerce la présidence tournante du groupe V4. Le nouveau cadre de coopération parlementaire interagit avec les réunions déjà existantes des Présidents et des commissions. D'après ce nouveau cadre, les réunions des commissions des affaires européennes doivent se tenir tous les six mois. Les domaines de priorité sont la politique étrangère et de défense ainsi que les questions du développement économique et régional. Les délégations doivent se composer de dix parlementaires de chaque pays, au moins deux membres de chaque commission. Dans la première partie de la conférence, les délégués doivent se rencontrer dans des sections conformément aux domaines des politiques. Les réunions spécialisées doivent être suivies par une session plénière des quarante délégués, à laquelle les Présidents des commissions des affaires européennes doivent aussi être invités.

Toutes les réunions des commissions parlementaires dans la nouvelle dimension parlementaire incluent des réunions des commissions des affaires européennes deux fois par an depuis 2004, des réunions des commissions de l'administration publique et du développement régional une fois par an depuis 2007, des réunions des commissions des affaires étrangères une fois par an depuis 2014 ainsi que des réunions des commissions des affaires économiques une fois par an depuis 2015<sup>47</sup>.

À la fin de la plupart des réunions des Présidents sont adoptés des documents finaux transmis au Secrétariat de la COSAC. Des documents sont adoptés en anglais et publiés sur les sites du groupe de Visegrád et de la COSAC<sup>48</sup>.

Force est de constater que les coopérations interparlementaires subrégionales en Europe pourraient coopérer entre elles. La coopération entre les pays baltiques, la coopération nordique-baltique, la coopération baltique-Benelux, et la coopération entre les pays baltiques et ceux de GUAM pourraient contribuer à résoudre des problèmes concrets dans plusieurs domaines et accroître la compétitivité des pays ainsi que le bien-être des habitants de la région concernée<sup>49</sup>. En effet, les problèmes et les défis causés par la mondialisation ne pourront être réglés que par une coopération internationale et régionale accrue. Dans le contexte où la tendance est d'établir des groupes régionaux dans l'UE à moyen et long terme, une coopération plus forte entre les pays d'une région déterminée et une coordination plus serrée des activités, le développement et l'harmonisation des politiques, et le regroupement des ressources ont une plus grande signification<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Voy. [http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14731&Itemid=754](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14731&Itemid=754)

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Concernant la coopération entre l'Assemblée balte et l'Assemblée parlementaire de GUAM, voy. <http://www.baltasam.org/en/94-partners/1376-guam-parliamentary-assembly>.

<sup>50</sup> *Ibid.*

En effet, l'Assemblée balte a renforcé la coopération avec le Conseil nordique et le Parlement Benelux puisque l'intensification de cette coopération a été considérée comme une ressource supplémentaire pour l'intégration des pays baltiques à l'UE<sup>51</sup> et à l'OTAN (l'Organisation du traité de l'Atlantique nord)<sup>52</sup>. Elle a conclu un accord de coopération avec le Conseil nordique le 30 mai 1992, renforçant ainsi la coopération parlementaire entre les pays baltiques et les pays nordiques dans les domaines comme la protection environnementale, la politique de sécurité, l'éducation et la culture, l'économie du marché, l'agriculture, l'énergie, et l'infrastructure. Un autre accord de coopération a été conclu entre l'Assemblée balte et le Parlement Benelux le 18 novembre 1994 à la Haye. Cet accord a été aussi une étape importante pour les pays baltiques puisqu'il a facilité leur retour aux politiques européennes. L'expérience des pays Benelux a aidé les pays baltiques à mieux comprendre la coopération entre les pays européens, notamment dans les domaines comme la coopération transfrontalière, les affaires étrangères et l'harmonisation des actes législatifs<sup>53</sup>.

Depuis 2001, la coopération trilatérale intégrant l'Assemblée balte, le Conseil nordique et le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux s'est développée avec succès. Il y a eu un certain nombre de conférences sur différents sujets<sup>54</sup>. Le 18 mars 2016 à Bruxelles, le Parlement Benelux, le Conseil nordique et l'Assemblée balte ont signé une "Déclaration d'intentions"<sup>55</sup> pour une collaboration plus poussée dans le développement d'une coopération multilatérale afin de promouvoir le travail équitable et lutter contre la fraude à la sécurité sociale<sup>56</sup>. Selon André Postema, Président du Parlement Benelux, la coopération déjà étroite entre ces trois structures interparlementaires a encore récemment gagné en importance devant la perspective du *Brexit*<sup>57</sup> et la situation sécuritaire en Europe<sup>58</sup>. D'après lui, il serait souhaitable que les pays nordiques, baltes et du Benelux jouent un rôle considérable en matière de défense et de sécurité sociale<sup>59</sup>.

Au vu de ce qui précède, l'intérêt commun porté à l'utilisation de ces quatre formes de coopération interparlementaire subrégionale en Europe implique de s'intéresser à l'intégration européenne. Ces coopérations interparlementaires subrégionales pourraient ajouter une dimension de coopération interrégionale aux affaires intérieures de l'UE et aux relations extérieures de l'UE<sup>60</sup>. Surtout en ce qui concerne le Parlement Benelux, l'Assemblée balte et la coopération parlementaire entre les pays du groupe de Visegrád, il pourrait être intéressant d'examiner si de telles coopérations interparlementaires subrégionales agissent d'une manière

---

<sup>51</sup> Le 9 avril 2003, le PE a accepté l'adhésion de dix pays supplémentaires dont l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

<sup>52</sup> Les pays baltiques ont décidé de rejoindre l'OTAN le 24 octobre 1997.

<sup>53</sup> Voy. <http://baltasam.org/en/history/international-inclusion>

<sup>54</sup> Concernant cette coopération trilatérale, voy. <https://www.baltasam.org/en/cooperation/1304-trilateral-cooperation-ba-bicc-nc>.

<sup>55</sup> Voy. [http://www.baltasam.org/images/2016/benelux/Declaration\\_of\\_intention\\_Benelux.BA.NC.2016.pdf](http://www.baltasam.org/images/2016/benelux/Declaration_of_intention_Benelux.BA.NC.2016.pdf)

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Le '*Brexit*' est une abréviation de "British Exit", rappelant l'hypothèse d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE, faisant référence au "Grexit" évoqué lors de la crise grecque en été 2015.

<sup>58</sup> Voy. <https://www.beneluxparl.eu/fr/2018/03/26/la-cooperation-avec-le-conseil-nordique-et-lassemblee-balte/>

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Cutler (R.) et Von Lingen (A.) (2019). *op. cit.*, p. 134.

coordonnée lors des réunions multilatérales et s'ils donnent lieu à des conflits à cause de la participation superposée<sup>61</sup>, étant donné que les mêmes membres des délégations participent aux réunions interparlementaires au niveau de l'UE ainsi qu'au niveau subrégional. Toutefois, toutes les quatre coopérations interparlementaires subrégionales mentionnées précédemment ne font pas l'objet d'observations dans cette thèse qui s'intéresse plutôt à déceler le potentiel de la coopération interparlementaire au sein de l'UE et à souligner ses limites<sup>62</sup>.

À la recherche d'une définition de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, il convient de prendre en considération que la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux des pays de l'Est de l'Europe, liée au déclenchement de la politique européenne de voisinage élaborée par la Commission en 2003 et 2004, n'appartient pas à la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

## **B. La coopération entre le PE et les parlements nationaux des pays d'Europe de l'Est : le cas de l'Assemblée parlementaire EURONEST**

L'idée de créer un forum interparlementaire avec les parlements des pays voisins de l'Est a surgi en 2006 au sein du PE qui, dans sa résolution du 15 novembre 2007 sur « le renforcement de la politique européenne de voisinage », a approuvé cette idée<sup>63</sup>.

Dans le cadre du partenariat oriental, lors du Sommet organisé à Prague, en République tchèque, le 7 mai 2009, l'UE et les partenaires européens orientaux ont pris note avec intérêt de la proposition de constituer une assemblée parlementaire UE-Voisinage Est : l'Assemblée parlementaire EURONEST<sup>64</sup>. Finalement, l'accord de principe pour la création de l'Assemblée parlementaire EURONEST est intervenu lors de la Conférence des présidents du 3 mai 2011. L'Assemblée parlementaire EURONEST est l'institution parlementaire issue du partenariat que l'UE a instauré avec ses partenaires d'Europe orientale, susceptibles d'adhérer à l'UE à la condition qu'ils respectent les valeurs visées à l'article 2 du TUE. En tant qu'institution responsable de la consultation parlementaire, cette assemblée participe au contrôle et au suivi du partenariat avec les pays voisins de l'Europe de l'Est (Ukraine, Géorgie, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan et Biélorussie)<sup>65</sup>. Pour l'heure, la Biélorussie ne participe pas aux activités de l'Assemblée parlementaire EURONEST pour des raisons politiques<sup>66</sup>. Pourtant, une fois que

---

<sup>61</sup> Heffler (C.) et Gattermann (K.) (2015). « Interparliamentary Cooperation in the European Union: Patterns, Problems and Potential », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, p. 112.

<sup>62</sup> De plus, le Conseil nordique inclut la relation avec des pays tiers, c'est-à-dire des non membres de l'UE.

<sup>63</sup> Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2007 sur « le renforcement de la politique européenne de voisinage », 2007/2088(INI).

<sup>64</sup> Acte constitutif de l'Assemblée parlementaire EURONEST *J.O.U.E.*, C198/06, le 6 juillet 2011, p. 4-6.

<sup>65</sup> L'article 1. 2 du règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire EURONEST, *J.O.U.E.*, C198/07, adopté le 6 juillet 2011, modifié le 3 avril 2012 à Bakou, le 29 mai 2013 à Bruxelles, le 18 mars 2015 à Erevan, le 1<sup>er</sup> novembre à Kiev et le 26 juin 2018 à Bruxelles, p. 7-16.

<sup>66</sup> Les députés européens rappellent que la Biélorussie est le dernier pays d'Europe à maintenir la peine de mort. Il faut donc que l'UE apporte d'urgence un soutien plus efficace à la société civile, aux médias indépendants et

cet État satisfera aux conditions politiques exigées dans l'Acte constitutif de l'Assemblée parlementaire EURONEST, les membres biélorusses seront accueillis dans cette Assemblée. En effet, « *la participation à l'Assemblée parlementaire EURONEST constitue un acte volontaire, soumis à la condition que les critères d'adhésion établis par l'acte constitutif soient remplis* »<sup>67</sup>.

## **1. L'objectif de l'Assemblée parlementaire EURONEST**

En premier lieu, l'Assemblée parlementaire EURONEST apporte une aide indirecte aux pays de l'Europe orientale en vue de satisfaire aux conditions nécessaires à leur adhésion à l'UE (l'article 49 du TUE)<sup>68</sup>, essentiellement dans la dimension démocratique qu'ils doivent remplir pour l'intégrer. Des échanges parlementaires au sein de cette Assemblée favorisent les conditions nécessaires au renforcement de l'intégration économique et à l'accélération de l'association politique entre l'UE et ses partenaires d'Europe orientale<sup>69</sup>. En ce sens, cette coopération interparlementaire pourrait conduire à un sain élargissement de l'UE.

L'Assemblée parlementaire EURONEST constitue un lieu d'échange parlementaire de discussion, de consultation, de contrôle et de suivi concernant toutes les questions relatives au partenariat oriental<sup>70</sup>. Elle consolide et favorise le partenariat oriental dans les quatre plateformes thématiques à savoir<sup>71</sup> : les questions relatives aux valeurs fondamentales<sup>72</sup>, l'approfondissement de l'intégration économique entre l'UE et ses partenaires européens orientaux, l'assistance mutuelle en matière d'énergie ainsi que la promotion des contacts entre les peuples et la facilitation de l'interaction entre l'UE et les citoyens des pays partenaires européens orientaux. Plus concrètement, elle renforce l'intégration économique avec l'UE de ses partenaires d'Europe orientale, en soutenant leurs réformes socioéconomiques ainsi que la libéralisation du commerce et des investissements tout en travaillant à les conduire à une plus grande convergence avec la législation et les normes de l'UE ayant pour objectif la mise en place d'un réseau de zones de libre-échange renforcées et globales<sup>73</sup>. Elle pourvoit aussi à une assistance mutuelle en matière d'énergie, aux mécanismes de sécurité et à l'harmonisation des politiques énergétiques des partenaires européens orientaux<sup>74</sup>. En outre, elle renforce les contacts interpersonnels et facilite l'interaction entre les citoyens de l'UE et des partenaires d'Europe orientale, en particulier les jeunes, elle promeut la coopération culturelle et le dialogue

---

aux partis politiques de la Biélorussie et que ce pays applique immédiatement un moratoire sur la peine de mort, voy. la résolution du Parlement européen du 15 novembre 2007 sur « le renforcement de la politique européenne de voisinage », 2007/2088(INI).

<sup>67</sup> L'article 1.3 du règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire EURONEST.

<sup>68</sup> L'article 1.1 dudit règlement intérieur.

<sup>69</sup> L'article 1.2 dudit règlement intérieur.

<sup>70</sup> L'article 3 dudit règlement intérieur.

<sup>71</sup> L'article 2 du règlement intérieur.

<sup>72</sup> Il s'agit de la démocratie, de l'état de droit, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de toute question liée à l'économie de marché, au développement durable et à une bonne gouvernance, voy. L'article 1.4 (a) dudit règlement intérieur.

<sup>73</sup> L'article 1.4 (b) dudit règlement intérieur.

<sup>74</sup> L'article 1.4 (c) dudit règlement intérieur.

interculturel et soutient l'éducation, la recherche, le développement de la société de l'information et des médias<sup>75</sup>.

## **2. La structure de l'Assemblée parlementaire EURONEST**

Cette assemblée paritaire se compose de soixante députés européens issus du PE<sup>76</sup> et de cinquante membres des parlements des cinq pays partenaires (10 membres appartenant à chacun des parlements participants en tant que partenaires d'Europe orientale)<sup>77</sup>. Elle se réunit une fois par an alternativement dans un des pays du partenariat de l'Europe orientale et l'année suivante, dans un des lieux de travail du Parlement européen (Bruxelles, Luxembourg ou Strasbourg)<sup>78</sup>. Elle inclut la séance plénière, présidée par deux coprésidents, le Bureau, plusieurs groupes de travail et quatre commissions permanentes.

Constitué de deux coprésidents ayant le même statut<sup>79</sup>, le Bureau, coordonne le travail de l'Assemblée parlementaire EURONEST, il assure le suivi des activités, résolutions et recommandations, en établissant des relations avec le Sommet du partenariat oriental, les conférences ministérielles, les groupes de hauts fonctionnaires et d'ambassadeurs ainsi que les représentants de la société civile et autres instances<sup>80</sup>. Il représente l'Assemblée dans ses relations avec d'autres institutions<sup>81</sup>. Il prépare le projet d'ordre du jour de l'Assemblée parlementaire EURONEST<sup>82</sup>. Il peut décider de constituer des groupes de travail pour examiner un aspect particulier du partenariat oriental<sup>83</sup>. Les groupes de travail ne se réunissent donc qu'occasionnellement.

Les commissions permanentes de l'Assemblée parlementaire EURONEST se tiennent deux fois par an, en principe, alternativement entre le PE et les pays partenaires de l'Europe orientale, afin d'examiner en détail des aspects particuliers du partenariat oriental<sup>84</sup>. Une des deux réunions des commissions permanentes a lieu en parallèle avec la séance plénière<sup>85</sup>. Il existe quatre commissions permanentes<sup>86</sup> :

- La commission des affaires politiques, des droits de l'homme et de la démocratie,
- La commission d'intégration économique, de rapprochement des législations et de convergence avec les politiques de l'UE,
- La commission de la sécurité énergétique,
- La commission des affaires sociales, de l'éducation, de la culture et de la société civile.

---

<sup>75</sup> L'article 1.4 (d) dudit règlement intérieur.

<sup>76</sup> L'article 2.1. (a) dudit règlement intérieur.

<sup>77</sup> L'article 2.1. (b) dudit règlement intérieur.

<sup>78</sup> L'article 24 dudit règlement intérieur.

<sup>79</sup> L'article 4.1 dudit règlement intérieur.

<sup>80</sup> L'article 4.2 dudit règlement intérieur.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> L'article 4.4 dudit règlement intérieur.

<sup>83</sup> L'article 27.1 dudit règlement intérieur.

<sup>84</sup> L'article 25.1 dudit règlement intérieur.

<sup>85</sup> Voy. <http://www.europarl.europa.eu/euronest/en/committees.html>

<sup>86</sup> L'article 25.1 dudit règlement intérieur.

### **3. La nature de l'Assemblée parlementaire EURONEST**

La relation entre les parlements des pays du partenariat oriental et le PE est différente de celle qui existe entre les parlements des États membres de l'UE et le PE, étant donné que les parlements des pays du partenariat oriental se trouvent dans une position particulière. Ils font l'objet d'une forme de socialisation au travers de leur coopération avec le PE<sup>87</sup>. En d'autres termes, le PE joue un rôle prépondérant dans l'Assemblée parlementaire EURONEST afin que les parlements des pays du partenariat oriental apprennent la manière de s'adapter aux valeurs de l'UE, ce qui les aidera *in fine* à satisfaire aux conditions fixées pour leur adhésion à l'UE. L'adresse du site web de l'Assemblée parlementaire EURONEST<sup>88</sup> illustre le fait que le rôle du PE est relativement plus important que celui des parlements des partenariats de l'Europe orientale dans l'Assemblée parlementaire EURONEST. Cet aspect du fonctionnement de l'Assemblée parlementaire EURONEST la différencie des autres formes de coopération interparlementaire dans l'UE. Dans ces dernières, il s'avère en effet que le PE n'est pas tout à fait dans la même posture de « socialisation » de ses homologues nationaux. La relation entre le PE et les parlements nationaux est davantage complémentaire, ce qui s'illustre trivialement par le fait que IPEX<sup>89</sup> a son propre site web qui est financé par tous les parlements participants<sup>90</sup>.

Le processus décisionnel différencie également l'Assemblée parlementaire EURONEST des autres coopérations interparlementaires. L'Assemblée parlementaire EURONEST dispose d'un système de vote tandis que la plupart des coopérations interparlementaires prennent leurs décisions par consensus. C'est pour la raison pour laquelle l'Assemblée parlementaire EURONEST est soumise à un article qui lui impose un quorum. Le quorum de l'Assemblée parlementaire EURONEST « *est considéré comme atteint lorsqu'au moins un tiers des membres représentant les partenaires de l'Europe orientale et un tiers des membres représentant le Parlement européen sont présents* »<sup>91</sup>. « *Chaque membre dispose d'une seule voix personnelle et non transférable* »<sup>92</sup>. L'Assemblée parlementaire EURONEST

---

<sup>87</sup> Concernant le PE et la socialisation des pays du partenariat oriental, voy. Kostanyan (H.) et Vandecasteele (B.) (2015). « Socializing the eastern neighborhood ? The European parliament and the EuroNest parliamentary assembly », in: *The European parliament and its international relations*, London, Routledge Advances in European Politics, p. 222 ; Selon J. T. CHECKEL, une socialisation est un processus pendant que des acteurs socialisés sont intronisés aux normes et aux règles d'une communauté donnée (un acteur socialisant) avec la conformité soutenue grâce à l'internalisation de ces normes, voy. Checkel (J.-T.) (2005). « International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework », *International Organization*, 59(4), pp. 801-826.

<sup>88</sup> <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/>

<sup>89</sup> IPEX (*Inter-Parliamentary EU information eXchange*) est une plateforme pour l'échange interparlementaire dans l'UE.

<sup>90</sup> L'article 10 des lignes directrices d'IPEX, approuvées par la réunion des Secrétaires généraux qui s'est tenue à Rome le 13 mars 2015 prévoit que « 1. [L]e poste de responsable de l'information IPEX est co-financé par les Parlements nationaux et les coûts sont répartis équitablement entre tous les Parlements participants. 2. [L]e Conseil d'IPEX soumet aux Secrétaires généraux pour approbation une proposition portant sur le cadre juridique et fonctionnel du recrutement et de l'administration quotidienne du responsable de l'information IPEX ».

<sup>91</sup> L'article 10.1 du règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire EURONEST.

<sup>92</sup> L'article 16.1 dudit règlement intérieur.

exige la majorité simple des membres présents pour être autorisé à prendre ses décisions<sup>93</sup>. Le changement d'un vote à la majorité des deux tiers à un vote à la majorité simple démontre celui du processus décisionnel basé sur un consensus au processus décisionnel basé sur un vote à la majorité, ce qui implique que la délégation du PE a la majorité pour adopter des résolutions sans nécessairement prendre en compte ses partenaires<sup>94</sup>.

L'Assemblée parlementaire EURONEST dispose des pouvoirs suivants en termes de consultation et de contrôle :

En premier lieu, elle « *peut adopter des résolutions et formuler des recommandations adressées au Sommet du partenariat oriental et aux institutions, organes, groupes et conférences ministérielles ayant pour objectif le renforcement du partenariat oriental, ou adressés à l'Union européenne et aux institutions des partenaires d'Europe orientale, sur toute question relative aux différents domaines couverts par le partenariat* »<sup>95</sup>.

En deuxième lieu, le Bureau de l'Assemblée parlementaire EURONEST « *soumet au Sommet du partenariat oriental ou, le cas échéant, à la réunion ministérielle du partenariat oriental, un message se fondant sur les résolutions et recommandations adoptées par l'Assemblée parlementaire EURONEST* »<sup>96</sup>.

En troisième lieu, en cas d'urgence, « *le Bureau peut se mettre d'accord sur une déclaration relative à toute question concernant le partenariat oriental et, en réponse à une catastrophe naturelle, à l'émergence d'une crise ou à l'éclatement d'un conflit dans le cadre desquels il est considéré comme approprié ou nécessaire de lancer un appel institutionnel exhortant les parties concernées à éviter toute violence et/ou à s'engager dans des négociations politiques ou exprimant la solidarité avec les personnes et pays touchés* »<sup>97</sup>.

En dernier lieu, l'Assemblée parlementaire EURONEST est en mesure d'établir des relations appropriées entre l'Assemblée parlementaire EURONEST, d'un côté, et des institutions liées au partenariat oriental<sup>98</sup>. Cela s'illustre par l'article 6 du règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire EURONEST : la dernière « *peut permettre à des représentants des parlements de la Troïka européenne d'assister à ses réunions en tant qu'observateurs. Le Bureau de l'Assemblée parlementaire EURONEST peut aussi inviter des représentants d'autres institutions et organes, ainsi que d'autres personnes, à assister aux sessions et réunions de l'Assemblée parlementaire EURONEST, de ses commissions et des groupes de travail* ». Par ailleurs, il « *peut également mettre en place une coopération informelle ad hoc avec les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne* ».

---

<sup>93</sup> L'article 16.5 dudit règlement intérieur.

<sup>94</sup> Petrova (I.) et Raube (K.) (2016). « Euronest: What Drives Inter-Parliamentary Cooperation in the Eastern Partnership? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 21, Issue 1, p. 42.

<sup>95</sup> L'article 17.1 dudit règlement intérieur.

<sup>96</sup> L'article 18 dudit règlement intérieur.

<sup>97</sup> L'article 19 dudit règlement intérieur.

<sup>98</sup> Petrova (I.) et Raube (K.) (2016). *op. cit.*, p. 50.

Comme la coopération interparlementaire subrégionale en Europe et la coopération entre le PE et l'Assemblée parlementaire EURONEST, la coopération entre les parlements nationaux de l'UE et quelques parlements nationaux des pays tiers, qui est représentée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), n'entre pas non plus dans une définition de la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

### **C. La coopération entre tous les parlements nationaux de l'UE et quelques parlements nationaux des pays tiers : le cas de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)**

L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), qui a tenu sa première session dès le 10 août 1949, s'apparente désormais de fait à une coopération entre tous les parlements nationaux de l'UE et quelques parlements nationaux des pays tiers. Le 5 mai 1949, dix États européens (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Italie, Norvège et Suède) signèrent à Londres le statut d'une nouvelle organisation internationale, le Conseil de l'Europe. Les conditions générales d'adhésion à ce Conseil sont : une démocratie pluraliste, la primauté du droit et le respect des droits de l'homme<sup>99</sup>.

Le Conseil de l'Europe est doté d'un Comité des Ministres, qui est composé des ministres des affaires étrangères se réunissant généralement au niveau de leurs délégués, et d'une assemblée parlementaire composée de membres des parlements nationaux des 47 États membres chargés d'y représenter leur parti politique et leur parlement respectifs. Les membres de l'APCE « *agissent indépendamment de leurs gouvernements et cherchent à trouver des alliances politiques avec leurs collègues des autres parlements nationaux partageant les mêmes opinions* »<sup>100</sup>.

L'APCE peut être considérée comme la plus ancienne assemblée parlementaire pluraliste internationale composée de députés élus démocratiquement<sup>101</sup>. Le rôle de cette Assemblée, en matière normative, est limité car sa fonction est exclusivement consultative<sup>102</sup>. Cependant, l'APCE dispose des pouvoirs suivants : cette Assemblée « *peut délibérer et*

---

<sup>99</sup> Selon le préambule du statut du Conseil de l'Europe adopté à Londres le 5 mai 1949, les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe sont « *[I]nébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable...* » ; L'article 3 dudit statut prévoit que « *[T]out membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

<sup>100</sup> Malenovsky (J.) (1997). « Suivi des engagements des États membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire : une course difficile entre droit et politique », *Annuaire français de droit international*, vol. 43, p. 635.

<sup>101</sup> Voy. <http://website-pace.net/fr/web/apce/history>

<sup>102</sup> Dinh (N.-Q.), Dailler (P.) et Pellet (A.) (1992). *Droit international public*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, p. 608.

*formuler des recommandations sur toute question répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe [...]. Elle délibère et peut formuler des recommandations sur toute question qui lui est soumise pour avis par le Comité des Ministres* »<sup>103</sup>. Par ailleurs, elle dispose dans la procédure d'adhésion d'un outil efficace, celui du statut d'invité spécial<sup>104</sup>. Le dernier donne le droit de participer aux travaux de l'APCE et de la plupart de ses commissions avec tous les droits mais sans droit de voter et de déposer des propositions de texte pour adoption par l'APCE<sup>105</sup>. Même si la dernière s'adresse dans ses avis exclusivement au Comité des ministres et non à l'État qui n'est pas encore membre du Conseil de l'Europe, sa pratique consistant à délivrer des avis « conditionnels » représente une activité normative *sui generis* ciblée sur les nouveaux membres<sup>106</sup>.

Bien que l'APCE et la coopération interparlementaire au sein de l'UE traitent souvent des mêmes sujets comme la démocratie, la migration et les droits de l'homme, l'APCE ne saurait faire partie *stricto sensu* de la coopération interparlementaire au sein de l'UE puisque le Conseil de l'Europe, qui comporte des pays tiers parmi ses membres, n'est pas une institution de l'UE. Même si l'APCE est un des membres du Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP)<sup>107</sup> dont la direction est assurée conjointement par le PE et l'APCE, l'APCE est loin de l'objectif de cette étude, lequel est d'exposer l'impact de la coopération entre les parlements de l'UE sur le système institutionnel de l'UE.

## **§ 2. Les spécificités de l'UE**

Le caractère singulier de l'UE introduit une certaine particularité à la coopération interparlementaire en son sein. Quel est le facteur qui différencie la coopération interparlementaire au sein de l'UE des autres structures interparlementaires telles que l'assemblée interparlementaire de l'ASEAN, l'union interparlementaire arabe, la conférence des Présidents des parlements du G8 et l'Union interparlementaire (UIP) ? Le facteur le plus remarquable est que l'UE constitue la forme d'intégration régionale la plus institutionnalisée de toutes les autres organisations régionales ou mondiales. L'UE n'a pas les caractéristiques d'un État, mais elle représente une entité politique avec ses propres institutions qui ne sont pas déconnectées des institutions nationales<sup>108</sup>. Elle définit, au moins en partie, son propre corpus juridique et ses propres règles que d'autres structures interparlementaires ne détiennent pas (A)

---

<sup>103</sup> L'article 23 (a) du statut du Conseil de l'Europe adopté à Londres le 5 mai 1949.

<sup>104</sup> Selon l'article 5.2 de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) adoptée par le Comité des ministres le 15 mars 2000 lors de la 702<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres, la Charte du CPLRE peut octroyer le statut d'invité spécial à des délégations des collectivités locales et régionales d'États européens non membres qui possèdent un tel statut auprès de l'APCE.

<sup>105</sup> L'article 5.3 de la Charte du CPLRE ; Malenovsky (J.) (1997). *op. cit.*, p. 636.

<sup>106</sup> Malenovsky (J.) (1997). *op. cit.*, p. 637.

<sup>107</sup> Il s'agit d'un réseau de services de documentation et de recherche créé par la « grande conférence » de Vienne en 1977. Ce réseau interparlementaire, qui comprend la coopération interparlementaire au sein de l'UE, permet de faciliter l'accès à l'information et de coordonner la recherche à travers son site internet

<sup>108</sup> Blot (C.), Rozenberg (O.), Saraceno (R.) et Strehlo (I.), (2014) « Réformer l'Europe », *Revue de l'OFCE*, 3, n° 134, p. 12.

et dispose d'une gouvernance<sup>109</sup> singulière se caractérisant par la coexistence des méthodes communautaires et intergouvernementales, gouvernance parfois qualifiée de « méthode de l'UE »<sup>110</sup>, *sui generis* donc (B).

## **A. L'importance des traits spécifiques du système institutionnel de l'UE pour son système interparlementaire**

L'intégration européenne interroge le principe de démocratie puisqu'elle affecte non seulement les politiques des États membres de l'UE mais également la vie de chaque citoyen européen. En ce sens, le transfert des compétences, l'attribution des compétences ainsi que le principe de primauté sont des éléments particuliers soulevant la problématique de la légitimité démocratique de l'UE, ce qui est un élément-clé de la coopération interparlementaire. Ici, nous examinerons d'abord la répartition des compétences entre l'UE et les États membres (1), le principe de subsidiarité (2) ainsi que le principe de primauté du droit de l'UE (3). Les deux premiers sont liés l'un à l'autre puisque le principe de subsidiarité est introduit dans l'UE afin de protéger les compétences des États membres qui ne sont pas transférées à l'UE. Le principe de primauté du droit de l'UE garantit la prévalence du droit de l'UE sur les droits nationaux. Partant, il importe que la production normative de l'UE soit démocratiquement légitime. La coopération interparlementaire participe à cette exigence au travers notamment d'une forme de surveillance exercée lors de la formation des normes.

### **1. L'impact du principe d'attribution des compétences sur la coopération interparlementaire**

Le principe d'attribution est consacré par l'article 5 §1 TUE disposant que « *[L]e principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.* ». L'Union ne dispose donc que des compétences qui lui sont accordées par les Traités<sup>111</sup>, Quant au principe de subsidiarité, il ne concerne que l'exercice des compétences européennes, et non leur

---

<sup>109</sup> Le terme « gouvernance » est un « néologisme d'usage récent dans les milieux dirigeants (pas seulement politiques), que le droit constitutionnel ignore, et dont la signification est aussi imprécise que son emploi est fréquent. Le plus souvent précédé d'un qualificatif (telle pratique serait de bonne, ou de mauvaise, gouvernance), ce terme paraît devoir désigner une certaine manière d'exercer le gouvernement (d'un État, d'une entreprises...) ». Voy. Le Divellec (A.) et De Villiers (M.) (2017). *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 11<sup>ème</sup> éd., Paris, Sirey. p. 176.

<sup>110</sup> Dans le cadre d'un discours prononcé à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 61<sup>ème</sup> année académique du Collège d'Europe à Bruges le 2 novembre 2010, l'ancienne Chancelière fédérale allemande, Mme Angela Merkel, a défendu la mise en place d'une nouvelle méthode, la méthode de l'Union européenne, qui dépasserait l'opposition traditionnelle entre méthode communautaire et méthode inter-gouvernementale. Voy. Dero-Bugny (D.) (2014a). « La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales », *Revue de l'OFCE*, 3, n° 134, p. 66.

<sup>111</sup> Priollaud (F.-X.) et Sirtzky (D.) (2008). *Le Traité de Lisbonne : texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, La documentation française, p. 43.

répartition entre le niveau national et celui de l'UE<sup>112</sup>. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont en effet deux corollaires du principe d'attribution<sup>113</sup>.

Au fur et à mesure que l'intégration européenne s'approfondit depuis le Traité de Paris sur lequel la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) a été fondée en 1951, certaines compétences des États membres ont été transférées à l'UE. Il en résulte une classification des compétences : compétences exclusives (Art. 3 TFUE), compétences partagées (Art. 4 TFUE) et compétences d'appui, de coordination ou de complément (Art. 6 TFUE). À ces trois grandes catégories de compétences de l'UE, il ne faut pas oublier d'ajouter le domaine de la Politique étrangère, de sécurité et de défense (ci-après PESC/PSDC), « dont le particularisme interdit qu'on puisse la définir comme une compétence exclusive ou comme une compétence partagée »<sup>114</sup>.

Une compétence exclusive est définie par l'article 2 §1 TFUE : « lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union. » L'article 3 TFUE fixe les domaines des compétences exclusives : l'Union douanière, la politique de concurrence, la politique monétaire<sup>115</sup>, les ressources biologiques et la politique commerciale commune. En ce qui concerne une compétence partagée, elle est consacrée par l'article 2 §2 TFUE : « lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne ». Ainsi, les États membres sont libres de légiférer tant que l'UE n'est pas intervenue. En ce sens, certains se demandent si, plutôt que de compétences « partagées », il ne faudrait pas parler de compétences « successives »<sup>116</sup>. L'article 4 §2 TFUE fixe les domaines des compétences partagées<sup>117</sup>. Quant aux compétences d'appui ou de coordination, elles permettent à l'Union d'appuyer, coordonner ou compléter des actions dans des domaines où les États membres demeurent compétents, sans transfert de compétences, ni remplacement des compétences nationales par celle de l'Union<sup>118</sup>. L'exercice des compétences d'appui ou de

---

<sup>112</sup> Ziller (J.) (2014). « Chapitre III – Le principe de subsidiarité » in *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, p. 528.

<sup>113</sup> Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 43.

<sup>114</sup> Voy. *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne* (2018). sous la direction de Charléty (V.), Lafarge (F.), Mangenot (M.), Mestre (C.) et Schirmann (S.), Bruxelles, Larcier, p. 85.

<sup>115</sup> La politique monétaire ne concerne que les États membres participants à la zone euro.

<sup>116</sup> *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne* (2018). *préc.*, p. 86.

<sup>117</sup> Le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique sociale et territoriale (CEST), l'agriculture et la pêche à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) ainsi que les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique.

<sup>118</sup> L'article 2 §5 TFUE dispose : « Dans certains domaines et dans les conditions prévues par les traités, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines. Les actes juridiquement contraignants

coordination doit exclure toute mesure d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans le respect du principe de subsidiarité<sup>119</sup>. Selon l'article 6 TFUE, les domaines dans lesquels peut s'exercer cette compétence sont les suivants : la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport, la protection civile, ainsi que la coopération administrative<sup>120</sup>. Concernant le domaine de la PESC/PSDC, il ne semble pas approprié de le placer dans les catégories précédentes. Le TFUE demeure, en effet, plutôt vague, comme le montre son article 2 §4 : « *L'Union dispose d'une compétence, conformément aux dispositions du traité sur l'Union européenne, pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.* ».

À cause du caractère spécifique des compétences de l'Union dans le domaine de la PESC/PSDC,<sup>121</sup> les États membres interviennent dans l'établissement des actes normatifs de la PESC/PSDC en utilisant la fameuse « méthode intergouvernementale ». Outre ce domaine, il convient de noter que les politiques économiques et de l'emploi dont la définition relève bien de la compétence des États membres n'attribuent à l'Union qu'une compétence de coordination<sup>122</sup>. De même, dans le domaine des politiques économiques et de l'emploi, la compétence de l'Union se situe dans une « zone grise ». Autrement dit, dans le domaine de la PESC/PSDC et celui des politiques économiques et de l'emploi, l'attribution des compétences n'est pas claire. Ainsi, dans les deux domaines, le contrôle parlementaire du PE sur l'exercice d'une compétence de l'Union ne suffit pas, ce qui requiert une coopération interparlementaire verticale au sein de l'UE.

Cette répartition des compétences dans l'UE est différente de celle qui s'exerce dans un État fédéral puisque l'UE est « *plus qu'une confédération d'États mais moins qu'un État fédéral* »<sup>123</sup>. Ainsi, elle représente un trait unique du système institutionnel de l'UE, et rend la nature de la coopération interparlementaire au sein de l'UE distinct de celle des autres coopérations interparlementaires. En outre, dans le cadre de cette répartition des compétences entre les États membres et l'UE, il existe, on l'a vu, des conditions d'exercice des attributions de l'UE. Il s'agit des principes de proportionnalité (Art. 5 §4 TUE) et de subsidiarité (Art. 5

---

*de l'Union adoptés sur la base des dispositions des traités relatives à ces domaines ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.* »

<sup>119</sup> Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 158.

<sup>120</sup> Depuis le Traité de Lisbonne, de nouvelles compétences sont attribuées à l'Union en matière de politique spatiale, afin d'assurer le fonctionnement du marché d'énergie et la sécurité de son approvisionnement énergétique. Par ailleurs, les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, qui relevaient d'une compétence d'appui, entrent dans le cadre des compétences partagées. Sur ce point, voy. Beaufort (V.) (dir.) (2017). *Droit européen des affaires et politiques européennes*, Bruxelles, Larcier, p. 36.

<sup>121</sup> Le PESC/PSDC pourrait toucher des domaines régaliens des États membres dans lesquels les derniers sont compétents sous réserve de souveraineté nationale. En réalité, dans les matières qui concernent la politique étrangère et de sécurité et celle de défense, des compétences nationales et celle de l'Union sont souvent imbriquées. Il faudrait donc bien identifier la PESC et la PSDC afin que l'Union exerce sa compétence dans la PESC/PSDC, v. *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne* (2018). *préc.*, p. 86.

<sup>122</sup> Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 158.

<sup>123</sup> *Droit européen des affaires et politiques européennes* (2017). *op. cit.*, p. 52.

§3)<sup>124</sup>. Le contrôle du respect du principe de subsidiarité étant l'objectif principal de la coopération interparlementaire horizontale au sein de l'UE, il a la capacité d'affecter la qualité de cette coopération.

La coopération interparlementaire horizontale au sein de l'UE concerne essentiellement les compétences partagées, d'appui ou de coordination dans la mesure où le rôle des États membres en tant que tels dans le domaine des compétences exclusives est par essence bien plus limité. En principe, le PE joue un rôle de contrôle parlementaire sur l'exercice de la compétence exclusive de l'UE. Or, si les compétences nationales sont accrues grâce à une modification du Traité, laquelle est consacrée par le Traité de Lisbonne ajoutant une précision à son article 48 TUE<sup>125</sup>, les domaines dans lesquels le respect du principe de subsidiarité doit être contrôlé s'élargissent. De ce fait, le rôle de la coopération interparlementaire relative au contrôle du respect du principe de subsidiarité devient plus important.

## **2. L'impact du principe de subsidiarité sur la coopération interparlementaire**

Initialement, les parlements nationaux de l'UE ont été laissés à l'arrière-plan dans le cadre de l'intégration européenne<sup>126</sup> même si leur implication pouvait s'imposer indirectement dans le cadre du processus décisionnel de l'UE *lato sensus*. Mais à cause des préoccupations de légitimité démocratique, des parlementaires et des chercheurs ont demandé de plus en plus la participation directe des parlements nationaux au niveau de l'UE<sup>127</sup>. Avec le Traité de Lisbonne, et pour la première fois, les parlements nationaux obtiennent un rôle spécifique dans le texte des Traités fondant l'UE. Ce rôle concerne la surveillance du respect du principe de subsidiarité.

L'article 5 §3, premier alinéa explique le principe de subsidiarité dans l'UE. Il dispose que « *en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.* » Le contrôle de

---

<sup>124</sup>« *La clarification des compétences, associée aux dispositions relatives aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, s'opère clairement au bénéfice des compétences nationales, que l'Union doit respecter.* », Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 158.

<sup>125</sup> L'article 48 § 2 TUE dispose : « *Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités...* » Mais l'évolution des compétences par le biais de la révision des Traités constitue une procédure lourde qui exige le consentement unanime des États membres, ce qui n'est pas garanti. Outre la révision des Traités, deux modalités permettent aussi d'apporter des modulations au système des compétences. Il s'agit de la clause de flexibilité (Art. 352 TFUE) et des coopérations renforcées (Art. 326, 344 TFUE et Art. 21 TUE), sur ce point, voy. *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne* (2018). *préc.*, p. 89.

<sup>126</sup> Norton (P.) (1996). « Conclusion: Addressing the Democratic Deficit », in Philip Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass, p.192.

<sup>127</sup> Cooper (I.) (2013a). « Bicameral or tricameral? National parliaments and representative democracy in the European Union », *Journal of European Integration*, 35, p. 538.

subsidiarité ne s'applique donc pas aux propositions de la Commission dans les domaines de la compétence exclusive de l'UE par exemple au niveau de la politique commerciale commune ; il ne peut pas davantage s'exercer sur des documents non législatifs comme « des communications » ou « des dossiers verts ». Dans ces cas précis, des documents produits par les parlements nationaux de l'UE sont publiés mais dans le cadre du « dialogue politique informel ».

Il y a deux dispositions du Traité sur l'UE qui attribuent aux parlements nationaux de l'UE un rôle de surveillance du respect du principe de subsidiarité : l'une est l'article 5 §3, deuxième alinéa du Traité sur l'UE qui dispose que « *les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.* » et l'autre est l'article 12, point b) du traité sur l'UE qui dispose que « *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.* »

Les parlements nationaux jouent ce rôle de surveillance du respect du principe de subsidiarité, conformément au mécanisme d'« alerte précoce »<sup>128</sup> prévu dans le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité de Lisbonne. En vertu de ce mécanisme, tous les parlements nationaux disposent de huit semaines, à compter de la date de transmission d'une proposition législative, pour adresser aux Présidents du PE, du Conseil et de la Commission un avis motivé expliquant les raisons pour lesquelles ils considèrent que la proposition en cause ne respecte pas le principe de subsidiarité. Adresser un avis motivé est un acte individuel de tout parlement national. Mais afin de lancer un « carton jaune » selon lequel la proposition d'un acte législatif en cause doit être réexaminée par la Commission, le seuil minimum<sup>129</sup> des avis motivés doit être atteint. D'où la nécessité pour les parlements nationaux de l'UE de coopérer entre eux<sup>130</sup>. Les trois cas de carton jaune adoptés jusqu'ici<sup>131</sup> montrent qu'une communication au sein de coopération interparlementaire est importante pour réduire l'incertitude quant aux actions des autres parlements et par la suite pour agir collectivement avec succès<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> Quant au système du contrôle des parlements nationaux, lequel représenté par le mécanisme d'alerte précoce, voy. Titre II de la première partie de cette thèse.

<sup>129</sup> Le seuil minimum est un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux de l'UE (une voix par chambre pour les parlements bicaméraux, deux voix pour les parlements monocaméraux).

<sup>130</sup> Maioli (E.) et Scanderbech (C.) (2013). « Can national parliaments contribute through the early warning system to the EU decision-making process? » in Cartabia (M.), Lupo (N.) et Simoncini (A.) (dir.), *Democracy and subsidiarity in the EU*, il Mulino, p. 212.

<sup>131</sup> COM/2012/0130 « Monti II », COM/2013/0534 « Le parquet européen » et COM/2016/0128 « Le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services ».

<sup>132</sup> Pintz (A.) (2015). « Parliamentary collective action under the Early Warning Mechanism : The Cases of Monti II and EPPO », *Politique européenne*, 3, n° 49, p. 84; Concernant une autre analyse sur le carton jaune "Monti II", voy. Cooper (I.) (2015b). « A Yellow Card for the Striker: national parliaments and the defeat of EU », *Journal of European Public Policy*, vol. 22, Issue 10, pp. 1406-1425.

Outre la répartition des compétences entre l'UE et les États membres et le principe de subsidiarité, le principe de primauté du droit de l'UE, trait spécifique du système institutionnel de l'UE, influe lui aussi sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

### **3. L'impact du principe de primauté du droit de l'UE sur la coopération interparlementaire**

Le principe de primauté du droit de l'UE est le principe selon lequel une norme juridique d'un État membre de l'UE qui se trouve en conflit avec une norme de l'UE doit être écartée par les instances nationales, pour que le droit de l'UE prenne effet<sup>133</sup>. Ainsi, le Traité sur l'UE, faisant partie du droit primaire de l'UE, a la force contraignante imposant aux États membres de l'appliquer. Même si les Traités ne contiennent aucune indication relative à la primauté du droit de l'Union, ce principe a été consacré par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »)<sup>134</sup>. La primauté du droit de l'UE répond à « une condition existentielle »<sup>135</sup> du droit de l'UE, et la structure constitutionnelle propre de chaque État membre ne peut constituer un obstacle à son application uniforme dans toute l'Union<sup>136</sup>.

Telle qu'appréhendée par la haute juridiction de l'UE, ce principe de primauté constitue une des plus significatives singularités de l'intégration régionale européenne. L'UE est un modèle d'intégration régionale qui impose aux États membres de suivre sa législation supranationale détenant ladite force contraignante<sup>137</sup>. Les caractéristiques essentielles de l'ordre juridique de l'UE, lesquelles découlent du principe de primauté du droit de l'UE, peuvent se résumer ainsi : applicabilité immédiate et directe, mise en commun de droits souverains et unité de l'ordre juridique communautaire. Un tel système juridique a un grand impact sur la vie des citoyens européens et suscite en eux le désir d'assurer la légitimité démocratique des actions entreprises par le pouvoir public commun.

Sur ce point, il importe d'examiner si la coopération interparlementaire au sein de l'UE contribue ou non au renforcement de la légitimité démocratique de l'UE. Nous ne doutons pas

---

<sup>133</sup> Concernant le principe de primauté, voy. Blumann (C.) et Dubouis (L.) (2019). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Lexis-Nexis, p. 635-638 ; Dony (M.) (2018). *Droit de l'Union européenne*, 7<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 261-265 ; Martucci (F.) (2019). *Droit de l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, p. 566 ; Jacqué (J.-P.) (2018). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, p. 624-630.

<sup>134</sup> CJCE 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, Affaire 6/64.

<sup>135</sup> Pescatore (P.) (2006). *L'ordre juridique des Communautés européennes : étude des sources du droit communautaire*, Bruxelles : Bruylant.

<sup>136</sup> Van Raepenbusch (S.) (2016). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles : Éditions Larcier, p. 579.

<sup>137</sup> L'UE a remporté le prestigieux prix espagnol « Princesse des Astruies de la Concorde » pour son « modèle unique d'intégration supranationale » en juin 2017. ; Cf. De Witte (B.) (1984). « Retour à Costa, La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international », *RTDEur.*, pp. 425-454 ; Simon (D.) (1991). « Les exigences de la primauté du droit communautaire, continuité ou métamorphose », in : Mélanges en hommage à Jean Boulouis, L'Europe et le droit, Dalloz, pp. 481-493 ; Cassia (P.) et Saulnier-Cassia (E.) (2007). « *La primauté du droit de l'Union européenne dans le traité « modificatif » : ce qui change* », *Europe*, n° 12, décembre, pp. 11-13 ; Chaltiel (F.) (2005). « Les perspectives du principe de primauté du droit communautaire », *Les Petites Affiches(LPA)*, n° 209, p. 5 ; Ritleng (D.) (2005). Le principe de primauté du droit de l'Union, *RTDEur.*, p. 285.

par ailleurs, que dans le contexte actuel où le monde s'oriente vers la création d'une gouvernance mondiale, la coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait avoir dans l'avenir, la capacité d'inspirer au niveau mondial d'autres coopérations interparlementaires, qui actuellement restent de simples diplomaties parlementaires mais qui pourraient contribuer à la création d'une forme de parlement mondial... projet à tout le moins audacieux qui soulève d'ores et déjà, de nombreuses questions.

Outre les singularités de l'intégration régionale européenne telles que la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, le principe de subsidiarité ainsi que le principe de primauté du droit de l'UE, la coopération interparlementaire au sein de l'UE présente également un trait singulier dans son mécanisme de prise de décision. Il s'agit de l'emploi confondu de la méthode communautaire et de la méthode intergouvernementale.

## **B. La coexistence des méthodes communautaires et intergouvernementales**

Dans le cadre de la méthode intergouvernementale, le PE ne trouve pas sa place de co-législateur, ce qui met en danger la légitimité démocratique des politiques de l'UE. La coordination des politiques économiques en offre un premier exemple saisissant. En effet, la crise économique et financière européenne a entraîné le développement et la diversification des méthodes intergouvernementales, ce qui, paradoxalement, a permis de prendre conscience de ce que la légitimité démocratique du processus de la prise de décision n'était pas suffisamment acquise, surtout au niveau de l'Union économique et monétaire (UEM). En fait, le traité de Lisbonne encadre le rôle que le Conseil européen devrait être amené à jouer dans le cadre de la méthode communautaire, en disposant dans son article 15 du TUE que le Conseil européen « n'exerce pas de fonction législative ». Toutefois, dans le contexte particulier lié à la crise de l'euro, le rôle du Conseil européen est renforcé au détriment des autres institutions.

En principe, les chefs d'États et des gouvernements qui composent le Conseil européen sont responsables devant leurs parlements nationaux respectifs dans l'UE. Au fur et à mesure que le rôle du Conseil européen est renforcé, le rôle des parlements nationaux de l'UE concernant le contrôle de la légitimité démocratique sur cette institution devient important. Dans le contexte de la crise économique et financière, l'engagement des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen était normal : il leur fallait s'entendre sur l'utilisation des financements nationaux ainsi que sur la ratification de changements dans les Traités<sup>138</sup>. En revanche, le PE n'était pas directement impliqué dans le processus décisionnel européen puisque la plupart des décisions européennes<sup>139</sup> étaient de nature exécutive. À cet égard, pour

---

<sup>138</sup> Voy. Bertoncini (Y.) et Kreiling (V.) (2012). « Séminaire sur la méthode communautaire-Éléments de synthèse », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Synthèse, mai.

<sup>139</sup> Par exemple, des interventions de la BCE, des sommets de la zone euro, et surtout le mécanisme européen de stabilité (MES) dont la création a été décidée au Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010 à la suite de la crise grecque, votée au Parlement européen le 23 mars 2011 et soumise à ratification dans le courant de l'année 2012 ; c'est une organisation intergouvernementale et son objectif est de lever des fonds sur les marchés financiers pour

le PE, la coopération avec les parlements nationaux de l'UE peut s'avérer un moyen stratégique pour renforcer le contrôle de la légitimité démocratique sur le Conseil européen<sup>140</sup>. Même si la forme du contrôle varie en fonction des parlements nationaux de l'UE, ces derniers peuvent exercer un contrôle parlementaire sur leur gouvernement respectif. Ce sont en effet les chefs et les membres du gouvernement qui en principe participent respectivement au Conseil européen et au Conseil de l'UE.

Dans les faits, l'Union européenne n'est ni une organisation internationale ni un État et cette spécificité se reflète dans le mécanisme de prise de décision<sup>141</sup>. La méthode « communautaire » est un mode de la prise de décisions de l'UE s'incarnant particulièrement bien dans la procédure législative ordinaire<sup>142</sup>, comme défini dans l'article 294 du TFUE. Cette méthode a été définie, dans le livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance européenne<sup>143</sup>, de la manière suivante : « *la méthode communautaire garantit à la fois la diversité et l'efficacité de l'Union. Elle assure le traitement équitable de tous les États membres, des plus grands aux plus petits. Elle fournit un moyen d'arbitrer entre divers intérêts au travers de deux filtres successifs : le filtre de l'intérêt général, au niveau de la Commission et le filtre de la représentation démocratique, européenne et nationale, au niveau du Conseil et du Parlement, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union* »<sup>144</sup>. La méthode communautaire se caractérise par plusieurs éléments : un monopole de l'initiative qui appartient à la Commission européenne (laquelle est défenseur de l'intérêt général européen), une adoption des actes par le Conseil de l'Union qui décide le plus souvent à la majorité qualifiée (c'est lui qui représente l'intérêt des États membres) et par le PE (qui représente l'intérêt des citoyens) et un contrôle de la Cour de justice de l'UE<sup>145</sup>. C'est dans sa capacité d'application que réside la valeur ajoutée de la méthode communautaire. La Commission assure en effet la fonction

---

un montant allant jusqu'à 700 milliards d'euros afin d'aider sous conditions des États membres (de la zone euro) en difficulté et tenter de limiter les taux d'intérêts auxquels des banques privées en perdition seraient tentées de les soumettre.

<sup>140</sup> Pour ce point de vue par rapport à la complémentarité entre le PE et les parlements nationaux, voy. Section II du titre I de la première partie de cette thèse.

<sup>141</sup> Van Waeyenberge (A.) (2015) *Nouveaux instruments juridiques de l'Union européenne, Évolution de la méthode communautaire*, Éditions : Larcier, p. 29.

<sup>142</sup> La procédure législative ordinaire, qui remplace l'ancienne procédure de codécision, implique l'intervention du PE en tant que co-législateur au côté du Conseil. Les modalités de la procédure législative ordinaire sont les suivantes : le Conseil et le PE adoptent les actes législatifs soit en première lecture, soit en deuxième lecture. Si au bout de la deuxième lecture, les deux institutions ne trouvent pas d'accord, un comité de conciliation est convoqué. La règle de vote dans le cadre de la procédure législative ordinaire est la majorité qualifiée. Avec le traité de Lisbonne, le vote à la majorité qualifiée remplace le vote à l'unanimité dans un grand nombre de nouveaux domaines : les mesures relatives aux contrôles aux frontières extérieures, à l'asile et à l'immigration ; la coopération judiciaire en matière civile et l'harmonisation dans le domaine du droit pénal en ce qui concerne la définition, par exemple, des infractions pénales et des sanctions dans des domaines relevant d'infractions particulièrement graves (par exemple, le terrorisme, la traite d'êtres humains, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic de stupéfiants, le blanchiment de capitaux) ; la coopération policière ; la création de droits de propriété intellectuelle européens afin d'en assurer une protection uniforme au sein de l'UE ; l'espace européen de la recherche et la politique spatiale européenne ; l'énergie ; l'aide humanitaire ; les mesures visant à promouvoir le sport et la culture ; certains aspects de la politique commerciale de l'UE (c'est-à-dire dans les domaines des services culturels et audiovisuels, des services sociaux, éducatifs ou de santé et pour l'adoption des règles internes).

<sup>143</sup> COM/2001/0428 final, *Journal officiel* n° 287 du 12/10/2001, p. 0001 – 0029.

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> Dero-Bugny (D.) (2014a). *op. cit.*, p. 67.

essentielle de contrôler la mise en œuvre des décisions prises et d'instaurer la confiance entre les États membres et les parties prenantes<sup>146</sup>. Dans la même ligne de pensée, la méthode communautaire garantit la procédure de sanctions en offrant à l'organe exécutif intégré la faculté de poursuivre devant la Cour de justice les États membres qui manquent à leurs obligations « européennes », et ce en vue d'obtenir un constat judiciaire ayant autorité de la chose jugée accompagné, le cas échéant, de significatives sanctions financières.

À la différence de la méthode communautaire, l'objectif de la méthode intergouvernementale est de concilier les seuls intérêts des États membres et n'oblige pas ces derniers à prendre en compte les conséquences de leur décision sur l'intérêt général européen<sup>147</sup>. La méthode intergouvernementale est souvent pratiquée que ce soit au niveau de l'ONU, au niveau des réunions du G8 ou de celles du G20.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la méthode communautaire aurait pu être renforcée par une fusion des piliers<sup>148</sup> dans tous les domaines couverts par le TFUE et par le TUE. Mais, étant donné en réalité, que le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après, « PESC ») est resté régi par la méthode intergouvernementale, la fusion n'était que partielle. Par ailleurs, le contexte de crise économique et financière a conduit à un développement et une diversification des pratiques intergouvernementales qui semblent remettre en cause la méthode communautaire<sup>149</sup>.

Compte tenu de ces spécificités de l'UE, il est intéressant d'étudier le mouvement de parlementarisation de l'Europe afin de voir s'il pourrait réellement contribuer à l'approfondissement de l'UE à travers le renforcement de la légitimité démocratique de l'organisation ou s'il risquerait d'entraîner le recul de l'intégration européenne<sup>150</sup>.

Outre l'observation de la spécificité du système institutionnel de l'UE, l'examen de différents types de coopération interparlementaire, permettra de réaliser quels motifs nous amènent à limiter à l'UE, le périmètre de cette thèse.

---

<sup>146</sup> Bertoncini (Y.) et Kreilinger (V.) (2012). *op. cit.*

<sup>147</sup> Dero-Bugny (D.) (2014a). *op. cit.*, p. 67.

<sup>148</sup> Les trois piliers, qui existaient depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1<sup>er</sup> novembre 1993 et jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009, constituaient l'architecture institutionnelle de l'UE : 1<sup>er</sup> pilier est les communautaires européennes, héritées de la CECA, de la CEE et de l'Euratom. Dans les domaines relevant de ce pilier, les États membres ont transféré une partie de leurs compétences et souveraineté à l'UE ; 2<sup>e</sup> pilier est la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui est une coopération intergouvernementale en matière d'affaires étrangères et de sécurité ; 3<sup>e</sup> pilier est la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

<sup>149</sup> Dero-Bugny (D.) (2014a). *op. cit.*, p. 68.

<sup>150</sup> Voy. Lord (Ch.) (2019). « Ch. 6 – How can interparliamentary cooperation contribute to the legitimacy of the EU as an international actor? », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 112 et s.

### **§3. La définition de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

À la suite d'un examen tant du droit positif que de la doctrine (A), il conviendra de proposer une définition de la coopération interparlementaire au sein de l'UE au sens des présents travaux (B).

#### **A. La notion de coopération interparlementaire**

Examinons ici ce qu'est une coopération interparlementaire définie par le droit positif (1) et comment elle peut être en même temps influencée par différentes doctrines (2).

##### **1. La coopération interparlementaire définie par le droit positif**

Avec le Traité de Lisbonne, la coopération interparlementaire est devenue une des pièces de l'architecture politico-institutionnelle de l'UE<sup>151</sup>. Même si l'article 4 §3 (principe de coopération loyale entre l'Union et les États membres), l'article 5 (principes d'attribution des compétences et de subsidiarité) et l'article 10 §1 (démocratie représentative) ont un rapport avec la coopération interparlementaire au sein de l'UE, cette dernière a ses bases juridiques plus concrètes dans les dispositions suivantes : l'article 12 TUE, les deux Protocoles annexés au Traité de Lisbonne (les articles 9 et 10 du Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité) et l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique dans l'UE (TSCG).

L'article 12 du TUE dispose que les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union de plusieurs manières. Cet article 12 TUE énumère tous les cas où les Traités (TUE et TFUE) reconnaissent un rôle aux parlements nationaux<sup>152</sup>. Il prend essentiellement deux formes : celle d'un droit à l'information et celle d'un pouvoir d'opposition. Surtout, l'article 12 (f) du TUE mentionne « la coopération interparlementaire » entre les parlements nationaux et avec le PE.

Le titre II (articles 9 et 10) du Protocole n° 1, intitulé « Coopération interparlementaire », constitue un fondement juridique de la coopération interparlementaire verticale. L'article 9 du

---

<sup>151</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2016). « The Interparliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy: A Quest for Democratic Accountability in EU Security Governance », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 229.

<sup>152</sup> L'adhésion à l'Union (art.49 TUE), la mise en œuvre des politiques de l'Union s'agissant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (articles 70, 85 et 88 TFUE), la révision des Traités dans le cadre de l'activation de la clause passerelle générale (art. 48§7 TUE) et les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière (art.81§2 TFUE).

Protocole n° 1 prévoit plus particulièrement que « *le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union* ». Par conséquent, on constate que les parlements nationaux et le PE sont, en principe, libres de déterminer les voies et les moyens de leur collaboration. Les modalités de la coopération interparlementaire doivent ainsi être conjointement définies entre les parlements nationaux et le PE<sup>153</sup>. La détermination des règles de telle ou telle conférence interparlementaire fait donc l'objet de la coopération interparlementaire. À la lumière de l'article 12 TUE et de l'article 9 du Protocole n° 1, les parlements concrétisent leurs relations en conformité avec la totalité des instruments qui font partie du patrimoine juridique de chaque partenaire. Par conséquent, la coopération interparlementaire pourrait se présenter comme un mécanisme spécialement conçu par et pour les parlements nationaux en vue d'établir des contacts au sein de l'Union<sup>154</sup>.

Le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit une procédure formelle de coopération interparlementaire. En fait, le principe de subsidiarité ne concerne que la coopération entre les seuls parlements nationaux. **Dans ce sens, le Protocole n° 2 est la base juridique de la coopération interparlementaire horizontale.**

L'article 13 sur le TSCG, qui est directement influencé par le titre II du Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE, dispose que le PE et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du PE et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le TSCG. Il est bien le fondement juridique de la Conférence interparlementaire sur la SCEG.

Outre le droit positif, la doctrine, dans sa diversité, nous guide pour définir la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Selon la méthode typologique, il existe plusieurs façons de distinguer entre des modes de coopération interparlementaire au sein de l'UE.

## **2. L'appréhension doctrinale de la coopération interparlementaire**

M. Larhant distingue la coopération interparlementaire dans l'UE en trois formes principales : le forum, le réseau et un cas de synthèse entre les deux à savoir celle des représentants des parlements nationaux au PE<sup>155</sup>.

E. Miklin, lui, considère qu'il y a la coopération interparlementaire non seulement quand il s'agit de réunions officielles entre parlements, mais aussi pour toutes coopérations

---

<sup>153</sup> Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 425.

<sup>154</sup> Kornobis-Romanowska (D.) (2013). *op. cit.*, p. 228.

<sup>155</sup> Larhant (M.) (2005). « La coopération interparlementaire dans l'UE », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Policy paper, n° 16, août, p. 4.

(avec ou sans réunion face à face) entre représentants des parlements nationaux et/ou le PE dans le contexte de leurs activités liées à l'UE<sup>156</sup>.

B. Crum et J. E. Fossum ont présenté un concept du « terrain parlementaire multi niveaux » qui se définit comme la somme de toutes les institutions partageant la fonction de représentation des intérêts du peuple dans l'UE<sup>157</sup>. Selon ce concept, la coopération interparlementaire comporte tous les niveaux de représentation parlementaire soit formelle soit informelle. Ce concept pourrait être un arrière-plan théorique pour la coopération interparlementaire informelle, par exemple, la réunion des représentants des parlements nationaux chaque lundi matin dans un des locaux du PE, ce qu'on appelle « *Monday Morning Meeting* », (ci-après, MMM).

C. Fasone et N. Lupo ont présenté quatre différents modèles de coopération interparlementaire qui pourraient être envisagés. Chaque modèle a ses propres implications normatives pour les parlements dans l'UE : une séparation rigide entre le PE et les parlements nationaux ; les parlements nationaux en tant que 'troisième chambre' virtuelle de l'UE ; le 'champ de bataille parlementaire multiniveau' ; le 'système parlementaire euro-national'<sup>158</sup>.

Selon le premier modèle, le PE contrôle les exécutifs de l'UE (confondus avec la Commission européenne), alors que les parlements nationaux surveillent les décisions de leur gouvernement respectif dans les affaires de l'UE comme d'autres politiques dans leur capitale nationale<sup>159</sup>. Les tenants de l'approche fédéraliste soutiennent ce modèle qui a pendant longtemps caractérisé le processus d'intégration européenne. Cependant l'échec du traité établissant une constitution pour l'Europe a révélé que le système, dans lequel le rôle du PE et celui des parlements nationaux sont rigidement séparés, est incapable de traiter la nature atypique de la prise de décision européenne supranationale. L'article 12 TUE créant des liens stables entre chaque parlement national et les institutions de l'UE apparaît comme une conséquence immédiate de cette crise politique ouverte par cet échec<sup>160</sup>. Toutefois, ce modèle resurgit chez ceux qui insistent en faveur d'un renforcement accru du PE comme unique voie permettant de résoudre les problèmes démocratiques de l'UE, et même si moins clairement, parmi les membres de la doctrine qui ont tendance à diminuer l'importance du « mécanisme

---

<sup>156</sup>Miklin (E.) (2013). « Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and Austrian Parliament: Empowering the Opposition? », *Journal of Legislative Studies*, vol. 19, Issue 1, p. 26.

<sup>157</sup> Voy. Crum (B.) et Fossum (J. E.) (2009). « The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU », *European Political Science Review*, vol. 1, n° 2, pp.249-271.

<sup>158</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). « Conclusion: Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 347.

<sup>159</sup> Kelemen (R. D.) (2015). « Towards a New Constitutional Architecture in the EU? » in: F. Fabbrini, EH. Ballin et H. Somsen (eds), *What Form of Government for the EU and the Eurozone?* Oxford, Hart Publishing, p. 208.

<sup>160</sup> Roland (S.) (2012). « Quand le performatif tient lieu d'argumentatif : la contribution des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union », *Revue de l'Union européenne*, n° 556, mars, p. 179.

d'alerte précoce »<sup>161</sup> ou à le qualifier de simple instrument juridique<sup>162</sup>.

Le deuxième modèle est celui de la coopération entre les parlements nationaux. Il est basé sur le Protocole n° 2 et spécifiquement fondé sur les dispositions et la pratique du « mécanisme d'alerte précoce ». Cette coopération entre les parlements nationaux donnerait origine à une sorte de (virtuelle) troisième chambre dans l'UE à côté du PE et du Conseil considéré comme la deuxième chambre de l'UE<sup>163</sup>. En fait, même si les parlements nationaux de l'UE ne se rencontrent jamais dans le même endroit, ils conduisent à un processus délibératif unique qui peut déclencher des effets remarquables dans la prise de décision de l'UE, en cas de levée d'un 'carton jaune' ou d'un 'carton orange' pour laquelle le seuil doit être atteint<sup>164</sup>. Ce deuxième modèle a tendance à souligner la dimension collective des parlements nationaux, en négligeant les approches individuelles et les comportements souvent contrastés qui conduisent normalement de telles assemblées dans leur relation avec les affaires de l'UE<sup>165</sup>.

Le troisième modèle assume l'existence d'un 'domaine parlementaire multiniveau', comme un espace pour une interaction étroite entre les parlements à différents niveaux (européen, national, sous-national), sans hiérarchies fixées et avec le chevauchement des circonscriptions<sup>166</sup>. Ce modèle semble cohérent avec les développements les plus récents de coopération interparlementaire qui ont vu une multiplication des forums interparlementaires sans structure claire ou dessein coordonné<sup>167</sup>. C'est pourquoi ce modèle se trouve surtout dans un domaine contenant à la fois le caractère intergouvernemental et de la méthode communautaire, lequel est considéré comme un 'champ de bataille parlementaire multiniveau' comportant des dynamiques compétitives entre le PE et les parlements nationaux<sup>168</sup>. L'avantage de ce modèle est de reconnaître que les fonctions de contrôle de tous les parlements de l'UE y compris les parlements régionaux ne sont plus exclusives, mais plutôt se chevauchent nécessairement et que chaque parlement devient un élément intrinsèque de l'environnement opérationnel des autres parlements<sup>169</sup>. Ce modèle a des inconvénients en ce que d'un côté il ne suit pas les relations interparlementaires déjà structurées et suffisamment convaincantes et de l'autre côté, son adoption pourrait conduire chaque parlement à agir de manière autonome<sup>170</sup>,

---

<sup>161</sup> Aux termes de l'article 5 §3, al. 2 et de l'article 12, point b) du TUE, les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans le Protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>162</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). *op. cit.*, p. 347.

<sup>163</sup> Cooper (I.) (2013a). *op. cit.*, p. 532.

<sup>164</sup> Cooper (I.) (2012). « A "virtual third chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon », *West European Politics*, 35, p.441 et Cooper (I.) (2013a). « Bicameral or tricameral? National parliaments and representative democracy in the European Union », *Journal of European Integration*, 35, p. 531.

<sup>165</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). *op. cit.*, p. 347.

<sup>166</sup> Crum (B.) et Fossum (J. E.) (2009). « The Multilevel Parliamentary Field: a Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU », *European Political Science Review*, Vol. 1, n° 2, p. 249.

<sup>167</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). *op. cit.*, p. 348.

<sup>168</sup> Herranz-Sursallés (A.) (2014). «The EU's Multilevel Parliamentary (Battle) Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy », *West European Politics*, 2014, vol. 37, Issue 5, p.971.

<sup>169</sup> Crum (B.) et Fossum (J. E.) (2013). « Conclusion: towards a democratic multilevel parliamentary field? », In: *Practices of interparliamentary coordination in international policies The European Union and Beyond*, ECPR Press, August 2013, p. 252.

<sup>170</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). *op. cit.*, p. 348.

ce qui risquerait de rendre la coopération interparlementaire moins évidente.

Le quatrième modèle envisage un "système parlementaire euro-national" qui contient non seulement tous les parlements (européen, national et même régional, s'ils exercent des pouvoirs législatifs), mais aussi les exécutifs de l'UE. De surcroît, compte tenu du fait que le terme "système" au lieu de "domaine" est utilisé, on constate que le "système parlementaire euro-national" est constitué de procédures, qu'il est régi par une loi parlementaire mixte, composé des dispositions de l'UE ainsi que de dispositions nationales et qu'il est basé sur l'idée que les fonctions de représentation, la direction politique et la surveillance sont nécessairement partagées entre les parlements de différents niveaux de gouvernement<sup>171</sup>. Vu que la coopération interparlementaire peut être utilisée par chaque parlement afin de renforcer sa capacité à définir les directions politiques pour les exécutifs de l'UE et à contrôler leur respect actuel plus effectivement, l'accomplissement de ce modèle demanderait une plus grande diffusion ainsi que le renforcement des procédures parlementaires et interinstitutionnelles à la fois bilatérales et multilatérales, capables de structurer un système réel et effectif<sup>172</sup>.

D'après C. Fasone et N. Lupo, bien que ces quatre modèles semblent coexister à certains égards, le quatrième modèle est mieux adapté à expliquer la plupart des tendances actuelles dans la coopération interparlementaire, il est plus cohérent à la logique d'une « Constitution européenne composée »<sup>173</sup>, et en même temps est davantage capable de réconcilier les dimensions nationales et européennes de la démocratie parlementaire et de répondre au besoin de contrebalancer l'exécutif 'fragmenté' de l'UE. Pour eux, il paraît donc mieux adapté que d'autres modèles pour réduire le niveau de conflits entre le PE et les parlements nationaux<sup>174</sup> parce que la complémentarité de leurs rôles du PE respectifs serait mieux expliquée dans le quatrième modèle représenté par le "système parlementaire euro-national".

Il convient de considérer que d'une certaine manière les relations avec l'exécutif fragmenté de l'UE dans le cadre de la coopération interparlementaire sont utiles. Il apparaît d'ailleurs clairement que le "système parlementaire euro-national" peut intégrer les travaux faisant appel à la méthode de la « Convention » selon laquelle les parlementaires nationaux et européens, les représentants des gouvernements et les fonctionnaires des institutions européennes participent ensemble à la révision des Traités ou à l'établissement d'une Constitution européenne à l'avenir. Toutefois, il semble paradoxal que l'exécutif de l'UE

---

<sup>171</sup> Winzen (T.), Roederer-Rynning (C.) et Schimmelfenning (F.), (2015) « Parliamentary Co-Evolution: National Parliamentary Reactions to the Empowerment of the European Parliament », *Journal of European Public Policy*, 22 :1, p. 75.

<sup>172</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). *op. cit.*, p. 349.

<sup>173</sup> Leonard F.M. Besselink considère l'ordre constitutionnel européen comme un complexe dynamique des ordres juridiques et politiques mutuellement enrichissants dans lequel l'hétéronomie joue un rôle plus grand qu'est admis sous le vieux paradigme des ordres autonomes et séparés, lequel est implicite dans l'image des arrangements constitutionnels actuels. Dans ce sens, le terme « une Constitution européenne composée » explique ce caractère de l'ordre constitutionnel européen. Voy. Leonard F.M. Besselink, *A composite European Constitution/Een Samengestelde Europese Constitutie*, Bilingual Édition, décembre 2007.

<sup>174</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). *op. cit.*, p. 349.

devienne également un des acteurs de la coopération interparlementaire dont un des objectifs importants est de contrôler le processus des décisions prises par l'exécutif de l'UE. De ce fait, il vaut mieux que ce quatrième modèle limite son application à la coopération interparlementaire uniquement sous la méthode de Convention, comme dans le cas de la Convention sur la « Charte des droits fondamentaux de l'UE »<sup>175</sup> et de la Convention sur l'avenir de l'Union créée à l'issue du Conseil européen de Laeken en décembre 2001.

## **B. Une définition spécifique de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

De fait, il ne semble pas possible qu'un seul modèle explique tous les phénomènes de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Cette étude se fondera sur les trois derniers modèles de C. Fasone et N. Lupo, en mélangeant la façon de distinguer entre différents modèles de coopération interparlementaire auxquels M. Larhant et E. Miklin font respectivement recours, afin de dégager sa propre définition de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. En revanche, le premier modèle de C. Fasone et N. Lupo (une séparation rigide entre le PE et les parlements nationaux) sera exclu des moyens d'analyse sur la coopération interparlementaire puisque l'accentuation sur la séparation rigide des rôles entre le PE et les parlements nationaux ne peut stimuler la coopération interparlementaire dont nous attendons l'effet de synergie pour conduire l'UE vers plus d'intégration et de démocratie.

La coopération bilatérale entre le PE et un parlement national de l'UE ne sera pas traitée de manière approfondie dans cette étude car il est difficile de mesurer l'impact de la coopération bilatérale entre le PE et un parlement national de l'UE, sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Même si le PE publie une liste détaillée de toutes les visites des parlements nationaux au PE de chaque année<sup>176</sup>, il est difficile de savoir quels sujets ont été traités pendant de telles rencontres car la plupart des réunions interparlementaires bilatérales sont informelles. Cette forme de coopération se déroule à travers des visites à Bruxelles et à Strasbourg des présidents ou de rapporteurs des parlements nationaux ou encore, par des réunions entre les organes des parlements nationaux spécialisés dans les affaires européennes et les députés européens qui sont leurs compatriotes.

Concernant la coopération entre certains parlements nationaux de l'UE, même si la coopération entre quelques parlements nationaux peut contribuer à lancer un sujet de discussion pour l'aborder ensuite au sein de la COSAC ou dans d'autres formes de coopération interparlementaire à laquelle tous les parlements nationaux et le PE participent, il est difficile

---

<sup>175</sup> La Charte des droits fondamentaux de l'UE a été signée et proclamée par les Présidents du PE, du Conseil et de la Commission lors de la réunion du Conseil européen de Nice du 7 décembre 2000, J.O. 2000 C 364/1 et J.O. 2007 C 202/1.

<sup>176</sup> Cette liste est publiée dans un rapport annuel du PE sur les relations entre le PE et les parlements nationaux de l'UE sous la forme d'annexe. Ce rapport est disponible en plusieurs langues officielles de l'UE sur le site : <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/annual-reports.html>

de discerner ce genre de coopération à cause du manque d'informations qu'il en résulte étant donné qu'elles ont souvent lieu de manière informelle au niveau des groupes de travail. De plus, ce genre de coopérations risque de s'éloigner de l'intérêt commun de l'UE, et de poursuivre un intérêt national ou régional plutôt qu'euro-péen, ce type de coopération étant souvent formé en fonction d'une position géographique. Comme il ne s'agit pas d'une instance susceptible d'être institutionnalisée au niveau européen elle n'intéresse pas cette thèse. C'est la raison pour laquelle la coopération entre certains parlements nationaux sans le PE ne sera pas incluse dans cette étude. Pour la même raison, les modes de coopération interparlementaire européenne qu'on a déjà vus ci-dessus (le Parlement Benelux, l'Assemblée balte, le Conseil nordique et le groupe de Visegrád) ne seront pas l'objet principal de cette thèse.

Toutefois, bien que la coopération entre le PE et certains parlements nationaux de l'UE ne soit pas intégrée dans cette thèse, elle sera traitée au moins en tant que sujet de débat concernant la coopération interparlementaire dans la zone euro surtout lorsqu'on examinera concrètement dans la deuxième partie de cette thèse la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance dans l'UE.

La coopération entre le PE et les parlements des États non membres de l'UE ne peut pas non plus faire ici l'objet d'un examen dans cette thèse même si, en lui offrant des expériences de négociation sur l'adhésion à l'UE, cette coopération pourrait aider cette dernière à s'élargir d'une manière efficace et appropriée. En effet, une telle coopération déborde du cadre géographique de l'UE vu qu'il s'agit d'une diplomatie parlementaire pouvant comprendre les relations extérieures des parlements nationaux avec d'autres acteurs de la scène internationale<sup>177</sup>. Par ailleurs, et compte tenu du fait que l'ancien Président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, a déclaré à maintes reprises qu'aucun nouvel élargissement n'interviendrait dans les cinq prochaines années<sup>178</sup>, cette thèse ne se concentrera que sur l'approfondissement de l'UE, et non sur son élargissement, à travers la coopération interparlementaire. En effet, dans la situation actuelle où le *Brexit* met en péril l'identité et la solidarité de l'UE, il vaut mieux mettre l'accent sur l'approfondissement de l'UE plutôt que sur son élargissement.

Ajoutons à cela que les objectifs d'un tel partenariat sont loin de ceux de la coopération interparlementaire au sein de l'UE qui sont les suivants : le contrôle collectif du respect du principe de subsidiarité et le renforcement de la légitimité démocratique de l'UE<sup>179</sup>. On ne trouve pas les mêmes objectifs dans la coopération entre le PE et les parlements des États non membres de l'UE. Par exemple, l'EURONEST a pour but de promouvoir les valeurs de l'UE sur le fonctionnement démocratique en Europe de l'Est et de traiter de sujets comme l'énergie,

---

<sup>177</sup> Kornobis-Romanowska (D.) (2013). *op.cit.*, p.229.

<sup>178</sup> Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, Communication du 1 avril 2015 de MM. Joakim Pueyo et Yves Fromion sur la Conférence interparlementaire PESC/PSDC de Riga du 4 au 6 mars 2015, p.4.

<sup>179</sup> Larhant (M.), *op.cit.*, p.38., M. Larhant inclure l'échange d'information comme un des objectifs de la coopération interparlementaire, mais l'auteur en exclure l'échange d'information puisqu'elle le considère comme un outil de la coopération interparlementaire.

l'environnement, la santé publique, la lutte contre la criminalité et le terrorisme<sup>180</sup>. Même si de tels sujets peuvent faire l'objet d'une discussion dans le cadre de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, l'EURONEST comporte comme membres les parlements d'États non membres de l'UE lesquels ne sont pas habilités à discuter du contrôle sur les actions de l'UE. Pour ces raisons, l'EURONEST sera exclue de notre réflexion.

En fait, le défi particulier impliqué dans la théorisation appropriée des normes démocratiques pour l'UE n'est pas lié à la taille de l'UE, pas même lié à son caractère international ou supranational, mais à la dispersion horizontale et verticale de représentation démocratique à travers des sites multiples<sup>181</sup>. Même s'il existe des évolutions parlementaires au sein de l'UE depuis ces dernières années, ces évolutions parlementaires sont moins connues que les débats autour du renforcement de la méthode intergouvernementale. Néanmoins, elles permettent d'identifier la mise en place d'une forme de « démocratie transparlementaire »<sup>182</sup> aussi bien sur un plan vertical, c'est-à-dire les relations des institutions européennes et des parlements des États membres, que sur un plan horizontal, les relations des parlements nationaux entre eux<sup>183</sup>. Cette thèse fait recours à cette distinction de coopération interparlementaire. Dès lors, cette thèse examine la coopération interparlementaire au sein de l'UE sous deux angles : la coopération verticale (entre les parlements des États membres de l'UE et le PE)<sup>184</sup> et la coopération horizontale (entre les parlements des États membres de l'UE)<sup>185</sup>. Ces deux angles de coopération interparlementaire peuvent apparaître soit sous la forme de forum soit sous la forme de réseau.

En définitive, l'élément clé de la définition de la coopération interparlementaire au sein de l'UE réside dans le fait que, même si les Traités constituent la base juridique de la coopération interparlementaire, ils n'en fixent pas les modalités mais renvoient précisément aux acteurs de la coopération le soin de les définir. En effet, il n'y a aucun texte de droit primaire qui fixe le cadre de telle ou telle conférence interparlementaire. Les conférences interparlementaires mises en œuvre sont le produit de la rencontre des parlements nationaux et du PE. La coopération interparlementaire en tant que telle est établie comme une faculté de créer des instances interparlementaires en laissant le soin aux acteurs de définir les modalités de tels instances, alors que c'est assez rare dans un système constitutionnel de voir des acteurs produire par eux-mêmes des instances. La notion de « coopération » prend dans un tel contexte tout son sens.

---

<sup>180</sup> Voy. <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/>

<sup>181</sup> B. Crum and J. E. Fossum (2009) « The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorising representative democracy in the EU », *European Political Science Review*, Vol.1, n°2, 249-271, p. 267.

<sup>182</sup> Voy. Oberdorff (H.) (2016). « Vers une démocratie transparlementaire européenne ? » in *La responsabilité politique des exécutifs des États membres*, Bruxelles : Bruylant, p. 241-256.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 242-243.

<sup>184</sup> Il faut noter que la notion de la coopération interparlementaire « verticale » n'implique aucune forme de hiérarchie entre le PE et les parlements nationaux.

<sup>185</sup> Cette distinction entre la coopération interparlementaire horizontale et celle verticale est utilisée par plusieurs auteurs. V. PE 603.271 « Working with national parliaments on EU affairs, European Implementation Assessment » publié en septembre 2017, Auteur : Milan Remáč, Ex-Post Evaluation Unit, p. 16.

## **Section 2. La problématique relative à la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

La coopération interparlementaire au sein de l'UE est manifestement en proie à plusieurs défis : celui de la motivation des parties prenantes, de l'efficacité des travaux entrepris et de la visibilité à hauteur de citoyens (européens) sachant que ces enjeux s'entrecroisent en quelque sorte et sont accentués par la démultiplication des instances de coopération au cours de la dernière décennie.

La motivation dépend essentiellement de la nature des résultats des réunions interparlementaires. Comparée aux négociations intergouvernementales au sein de l'UE avec des règles claires sur le processus de la prise de décision et des résultats contraignants pour toutes les parties concernées, la nature de la coopération interparlementaire est plutôt souple<sup>186</sup>, ce qui ne présente pas que des avantages. Même si certaines d'entre elles aboutissent à une conclusion, les membres de telles réunions interparlementaires ne souhaitent pas que cette conclusion soit contraignante. Le fait pour la coopération interparlementaire de n'apporter aucun résultat contraignant pourrait expliquer l'indifférence des parlementaires nationaux et européens à l'égard de cette forme de coopération. Dans ce cas, la question se pose de savoir comment motiver des parlementaires nationaux et européens à participer utilement.

Il apparaît ainsi que la motivation au sein de la coopération interparlementaire est liée à la question de son efficacité. Malgré ses raisons d'être, ses potentialités et le montant des ressources investies, la coopération interparlementaire est actuellement jugée assez inefficace à encourager la représentation démocratique au sein de l'Union européenne. Cette évaluation est mise en évidence par la divergence d'opinions entre les parlementaires nationaux et européens en ce qui concerne la fonction (§1) et la structure (§2).

### **§1. La problématique afférente aux fonctions de la coopération interparlementaire**

Quelle que soit la structure souhaitable, la coopération interparlementaire affronte d'énormes défis. Dès les origines, la divergence persistante des conceptions des parlementaires sur une telle collaboration existe. Cette divergence suscite des obstacles au renforcement de ladite coopération. Sans la clarification de ses fonctions, il restera difficile de discuter de manière approfondie de la structure, des modalités de la coopération ou de toute autre question. C'est la raison pour laquelle, des débats sur les fonctions de la coopération interparlementaire constituent une des problématiques essentielles qu'il conviendra de traiter avant toute autre.

---

<sup>186</sup> Hefffler (C.) et Gattermann (K.) (2015). *op. cit.*, p. 113.

Selon les lignes directrices de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne de 2008<sup>187</sup>, les objectifs de cette coopération interparlementaire se distinguent en trois domaines comme suit :

- Promouvoir l'échange des informations et les meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le PE en vue de renforcer le contrôle parlementaire à tous les niveaux ;
- Assurer l'exercice effectif des compétences parlementaires dans les affaires de l'UE, en particulier dans le domaine de la surveillance des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- Promouvoir la coopération avec les parlements des pays tiers.

Concernant ces objectifs ou ces fonctions de la coopération interparlementaire dans l'UE, différentes problématiques sont apparues.

Lorsque le PE et les parlements nationaux ont besoin de coopérer afin d'exercer un contrôle interparlementaire dans tel ou tel domaine, nous assistons parfois à une tension subtile entre les deux institutions parlementaires (A), ce qui nous amène à douter du potentiel de la coopération interparlementaire à la résorption du déficit démocratique de l'UE. Au fur et à mesure que de nouvelles conférences interparlementaires apparaissent en fonction des domaines spécifiques, les fonctions de la COSAC et de nouvelles conférences interparlementaires risquent de se chevaucher (B). En outre, certains critiquent le fait que les parlements nationaux se servent de la coopération interparlementaire comme d'une passerelle pour communiquer avec les exécutifs de l'UE (C).

## **A. Les parlements nationaux et le PE se trouvent-ils dans une relation de concurrence ?**

Dans le contexte où les eurodéputés se sont affirmés comme les seuls dépositaires du suffrage universel direct au niveau européen face aux ministres et aux commissaires et que les parlements nationaux ont, quant à eux, mis en avant leur rapport direct avec l'électeur par opposition à la sphère de décision prise au niveau de l'UE<sup>188</sup>, il existe indéniablement une tension subtile entre le PE et les parlements nationaux. Cette tension risque d'entraver la coopération interparlementaire verticale dans tel ou tel domaine. Elle se retrouve notamment dans le processus de l'établissement des conférences interparlementaires (pour les PESC/PSDC et sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE) (1) ainsi que dans les discussions sur la création d'une troisième chambre (que ce soit pour la zone euro, ou pour le sujet de subsidiarité et de carton vert) (2).

---

<sup>187</sup> Les lignes directrices de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne adoptées lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, les 19-21 juin 2008 à Lisbonne.

<sup>188</sup> Rozenberg (O.) et Surel (Y.) (2003). « Parlements et Union européenne », L'Harmattan, *Politique européenne*, 1, n° 9, p. 15.

## **1. La tension dans le processus de l'établissement des conférences interparlementaires**

Même si le PE et les parlements nationaux ont bien compris qu'ils doivent agir de manière solidaire et concrète, « eu égard à leurs rôles distincts et complémentaires »<sup>189</sup>, la coopération entre eux n'est pas toujours évidente. À cet égard, certains se posent les questions suivantes : le PE et les parlements nationaux ont-ils les mêmes perspectives, la même vision de cette coopération ? Les parlements nationaux, qui ont subi une perte significative de leurs compétences législatives, ne vont-ils pas considérer le Parlement européen comme un concurrent ? Inversement, le PE ne considère-t-il pas les parlements nationaux comme des rivaux ?

Quant au PE, il était assez hésitant à renforcer la coopération interparlementaire de peur qu'une telle conférence interparlementaire élargie et politisée pût essayer d'empiéter sur le territoire politique dans lequel le PE envisage sa propre responsabilité politique. Cette inquiétude du PE n'est pas nouvelle. En effet, après les « Assises » parlementaires réunies à Rome en 1991, chargées d'esquisser les grandes lignes d'une constitution européenne<sup>190</sup>, les députés européens pensaient que le renouvellement de cette réunion entre des parlementaires nationaux et des députés européens s'orienterait vers l'institutionnalisation d'une telle réunion et donc affaiblirait les pouvoirs du PE, de plus ils craignaient d'être submergés par leurs collègues des parlements nationaux dans une assemblée où un tiers des parlementaires sont européens et deux tiers nationaux<sup>191</sup>.

L'impasse et les développements autour de l'établissement de la conférence pour le TSCG démontrent là encore la réticence du PE envers de telles conférences interparlementaires et l'échec répété des parlements nationaux à être des acteurs collectifs au niveau de l'UE<sup>192</sup>. Même si le PE peut accepter l'idée de promouvoir et de co-présider une réunion, ensemble avec le parlement de l'État membre qui assure la Présidence du Conseil (et la Troïka, composée aussi de l'ancienne et de la prochaine Présidence de l'UE), il refuse d'être laissé à l'écart du pilotage de contrôle et de le laisser aux seuls représentants des parlements nationaux, ce qui démontre que le PE a tendance à réserver pour lui-même le rôle du promoteur et du coordinateur de toute forme de coopération interparlementaire<sup>193</sup>.

---

<sup>189</sup> Parlement européen, 22 mai 1997, §D, Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, par A. Neyts-Uyttebroeck ; DOC FR/RR/327/327585, PE221.698/DEF.

<sup>190</sup> Résolution du Parlement européen du 9 février 1994 sur la constitution de l'UE, doc. A3-0064/94 ; Cf. Costa (O.) (2004). « La contribution de la composante "Parlement européen" aux négociations de la Convention », L'Harmattan, *Politique européenne*, 2, n° 13, p. 23.

<sup>191</sup> Marion (C.) (1999). « Parlement européen et parlements nationaux : rivalité ou complémentarité ? », in Delwit (P.), De Waele (J.-M.), et Magnette (P.) (dir.), *À quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Éd. Complex, coll. Etudes européennes, p. 180.

<sup>192</sup> Kreilinger (V.) (2013). « La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Policy paper, n° 100, Octobre, p.17.

<sup>193</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). *op. cit.*, p. 350.

La tension entre le PE et les parlements nationaux pourrait s'accroître lorsque le PE ne jouit que des pouvoirs faibles dans la prise de décision de l'UE, comme c'est le cas dans l'Union économique et monétaire et les PESC/PSDC dans lesquelles le Conseil est souvent le seul législateur, mais également lorsque toute autre amélioration dans la position des parlements nationaux dans l'UE peut menacer l'autorité du PE<sup>194</sup>.

Concernant les compétences plus solides de la conférence interparlementaire, le PE et les parlements nationaux se livrent à une véritable guerre des nerfs. Un des problèmes de l'activité interparlementaire se situe dans la relation verticale entre les députés européens et les parlementaires nationaux étant donné qu'un antagonisme de position s'est installé et que le PE a tendance à « dominer » les législatures des États membres surtout quand la coopération est uniquement formelle<sup>195</sup>. En effet, il est indéniable que les députés européens ont en général plus de temps de parole que les parlementaires nationaux grâce à leur grande assiduité lors des réunions de commissions interparlementaires, et compte tenu du fait que toutes ces réunions ont toujours lieu dans un des locaux du Parlement européen à Bruxelles. Cette tendance pourrait apparaître d'autant plus grande, que lorsque les questions institutionnelles de l'UE sont débattues dans des réunions interparlementaires, les parlementaires nationaux défendent souvent leurs intérêts nationaux<sup>196</sup> qui varient selon les États membres de l'UE tandis que les députés européens ont généralement une voix unie. Est-ce que les parlementaires nationaux peuvent agir comme membres d'un forum supranational qui représente tous les peuples, c'est-à-dire les citoyens européens et les résidents de nationalité des pays tiers qui habitent dans un des États membres de l'UE, au lieu de tenir leurs seuls intérêts nationaux ? Toutes réponses positives ou négatives conduiraient à un double dilemme au sein du PE. En cas de réponse positive, le rôle du PE, en tant que représentant des citoyens européens, risque, s'agissant des questions de l'UE, de chevaucher celui des parlements nationaux. La réponse négative maintiendrait la situation de rivalité entre les deux institutions parlementaires.

Certains affirment que la tension entre le PE et les parlements nationaux est stérile parce que l'activité essentielle d'une telle conférence repose sur sa capacité à mettre en œuvre un véritable mécanisme de responsabilité plutôt qu'à la prise de décisions contraignantes<sup>197</sup>. Ils estiment que les conférences interparlementaires devraient être autorisées à adopter des conclusions non contraignantes. Une telle opinion est reflétée dans le règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, adopté le 10 novembre 2015 à Luxembourg<sup>198</sup>. L'article 6 de ce règlement dispose en effet que « *le parlement de la Présidence peut présenter*

---

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Fasone (C.) (2012). « Interparliamentary Cooperation and Democratic Representation in the European Union », in: *The Challenge of Democratic Representation in the European Union* édité par Sandra Kröger et Dawid Friedrich, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 56.

<sup>196</sup> Fasone (C.) (2012). *op.cit.*, p. 57.

<sup>197</sup> Krelinger (V.) et Rozenberg (O.) (2013). « Inter-parliamentary conference on economic and financial governance, » in: House of Lords (ed.), *The Role of National Parliaments in the European Union: Written Evidence*, London, p. 120.

<sup>198</sup> À la différence des autres conférences interparlementaires, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ajoute l'expression « d'ordre » à la dénomination officielle de son règlement intérieur.

*des conclusions non contraignantes sur le résultat de la réunion en anglais et en français. Au premier semestre de chaque année ces derniers peuvent être présentés conjointement avec le Parlement européen ».*

Cependant, en dépit de la nature non contraignante des résultats des réunions interparlementaires, la tension entre le PE et les parlements nationaux ne disparaîtra pas complètement.

## **2. La tension dans des discussions sur la création d'un sénat européen**

La compétition entre les deux institutions parlementaires est aussi susceptible d'être encouragée chaque fois que les parlements nationaux tendent à agir comme une 'virtuelle troisième chambre'<sup>199</sup>, ayant trouvé une position collective qui est alors considérée comme une alternative à celle exprimée par le PE<sup>200</sup>. En effet, plusieurs responsables politiques ont préconisé la création d'« une Chambre de subsidiarité » ou d'« un Comité des parlements », formés des représentants des parlements de chaque État membre<sup>201</sup>. Toutefois, cette idée d'une troisième chambre ou d'un sénat européen dans l'UE a été évidemment rejetée par le PE ainsi que par plusieurs législatures nationales<sup>202</sup>. Ces derniers pourraient dire que le rôle actuel des parlements nationaux qu'entend consacrer l'art. 12 TUE se limite essentiellement à leur rôle classique, celui d'un pouvoir de s'opposer à toute modification des traités constitutifs et de la composition de l'Union européenne, ce qui n'implique pas une capacité à influencer la prise de décision sur la scène européenne<sup>203</sup>.

Ainsi, la création d'un tel sénat européen<sup>204</sup>, qui tente de jouer un rôle au-delà de celui classique qui lui a été attribué par les Traités, risque de poser une nouvelle question institutionnelle. Par exemple, si les parlementaires nationaux œuvrant dans un sénat européen trouvent que la législation de l'UE ne se conforme pas au principe de subsidiarité, il sera difficile de déterminer ce qu'ils pourront faire pour régler ce problème. En principe, les parlements nationaux ne peuvent directement saisir la CJUE mais seulement demander à leurs gouvernements de saisir la CJUE en leur nom s'ils estiment qu'un acte juridique de l'UE viole le principe de subsidiarité<sup>205</sup>.

---

<sup>199</sup> Voy. Cooper (I.) (2012). « Virtual Third Chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon », *West European Politics*, 35: 3, pp. 441-465.

<sup>200</sup> Kreiling (V.) et Rozenberg (O.) (2013). *op.cit.*, p.120.

<sup>201</sup> *Une deuxième chambre européenne*, rapport d'information, Sénat n° 381, session ordinaire de 2000-2001, p.7.

<sup>202</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). *op. cit.*, p. 348 ; Ref. C du § 1 de la section 3 ci-dessus.

<sup>203</sup> Guillard (C.), « Le rôle des parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne », In : *Quel avenir pour l'intégration européenne ? Regards croisés franco-allemands sur le traité de Lisbonne*, Presses Universitaires François-Rabelais, 2010, p.197.

<sup>204</sup> Pour l'instant, peu importe comment on l'appelle, soit une seconde chambre soit une troisième chambre qui est l'expression dans laquelle on considère le Conseil comme une législature.

<sup>205</sup> Art. 263, 2<sup>e</sup> al., TFUE dispose que « la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission. »

Or, est-ce que ce sénat européen, qui se compose des membres des seuls parlements nationaux, pourrait être qualifié comme une des institutions de l'UE qui ont un droit de recours devant la CJUE ? Quel serait l'intérêt du recours devant la CJUE au nom d'un tel sénat européen ? Est-ce qu'un tel sénat européen aurait vraiment besoin d'un droit de recours devant la CJUE même si chaque parlement national peut déjà le faire indirectement par l'intermédiaire de son gouvernement ? Avant tout, force est de constater qu'un recours devant la CJUE aurait un impact important sur le processus législatif, en le rendant à la fois plus encombrant et moins transparent<sup>206</sup>.

L'idée d'une troisième chambre ou d'un sénat européen a été récemment rafraîchie concernant l'initiative du 'carton vert' et l'essai de créer un parlement propre à la zone euro. Cette notion pourrait émerger des forums de coopération horizontale institutionnalisée laquelle risque d'être asymétrique étant donné que le mandat attribué à chaque législature nationale est différent car adapté à sa propre tradition parlementaire.

Le « carton vert » est une initiative proposée par la *House of Lords* britannique et approuvée par plusieurs chambres nationales y compris le *Folketing* danois et le *Tweede Kamer* néerlandais. Il s'agit d'un outil permettant à un groupe de parlements nationaux travaillant ensemble de faire des suggestions constructives pour des initiatives politiques de l'UE ou pour le réexamen et l'abrogation de la législation existante de l'UE. Cet outil pourrait toutefois exposer encore davantage le PE et les parlements nationaux à une rivalité renforcée entre eux car le « carton vert » risque d'être perçu par le PE comme un danger pour sa position institutionnelle. Cela conduirait en effet à accorder *de facto* aux parlements nationaux un pouvoir indirect d'initiative législative, les rapprochant ainsi de la position du PE<sup>207</sup>.

Par rapport à l'Union économique et monétaire (UEM), alors que les députés européens, la Commission européenne et le Conseil européen soutiennent fortement la primauté du PE dans la démocratisation de la gouvernance au sein de l'UEM, la plupart des parlementaires nationaux s'y opposent<sup>208</sup>. Dans ce contexte, certains parlements font valoir que doit se constituer une « troisième chambre » composée des parlementaires nationaux des seuls États membres de la zone euro<sup>209</sup>. Même si le PE se met d'accord sur la nécessité du contrôle parlementaire sur la zone euro, il n'acceptera pas l'idée de créer une telle chambre. En effet, le député européen M. Jean Arthuis a indirectement exprimé son opposition à cette idée, en proposant de constituer une commission de surveillance de la zone euro dont le caractère est permanent et qui serait composée de représentants membres des parlements nationaux, dédiés

---

<sup>206</sup> Bengtson (C.) (2007). *op. cit.*, p. 58.

<sup>207</sup> Borońska-Hryniewiecka (K.) (2015). « The "Green Card" Opportunity: Time to Rethink Parliamentary Engagement in EU Affairs », PISM, *Bulletin*, No. 41 (773), 23 April.

<sup>208</sup> L'étude du Parlement européen, PE 475.121, « An Assessment of the European semester », septembre 2012, (Mark Hallerberg et al), p. 77.

<sup>209</sup> Dehousse (R.) (2012). « Inter-institutional balance in the EU : is the community method still relevant ? », *Challenges of Multi-tier Governance in the EU*, Workshop eu lieu au PE, Bruxelles, 4 Octobre, [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121003ATT52863/20121003ATT52863EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121003ATT52863/20121003ATT52863EN.pdf), p. 23.

à cette mission, ainsi que de députés européens<sup>210</sup>. Par ailleurs, le PE met l'accent sur son opposition à l'idée d'une troisième chambre dans son rapport du 27 mars 2014 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux (2013/2185(INI)) dans lequel il considère que les parlements nationaux ne constituent pas une "troisième chambre" dans le corps législatif européen, mais plutôt l'instrument qui garantit la responsabilité de la seconde chambre de l'Union, à savoir le Conseil<sup>211</sup>.

Malgré cette forte opposition du PE, le débat sur la création d'un nouveau parlement uniquement pour la zone euro est provoqué par le dilemme horizontal du PE, qui dénonce le fait que ce n'est pas la totalité des députés européens qui pourrait légitimement contrôler l'application de la gouvernance sur l'UEM réformée étant donné qu'une grande part de cette gouvernance concerne uniquement les États membres de la zone euro<sup>212</sup>. Le dilemme horizontal du PE pourrait perdurer. Cela semble inspirer beaucoup d'experts qui sont favorables à l'idée selon laquelle la zone euro aurait besoin d'une assemblée spécifique parlementaire<sup>213</sup>.

Si les dirigeants du PE ont insisté sur le fait que les députés européens de la zone euro et les parlementaires nationaux d'autres États membres participent sans distinction au contrôle parlementaire du « semestre européen »<sup>214</sup>, les gouvernements de la zone euro refuseront probablement de soumettre leur coordination au contrôle accru du PE et préféreront travailler avec la conférence interparlementaire<sup>215</sup>.

Pour éviter une telle situation, le PE pourrait envisager d'établir une commission limitée à la zone euro au sein du PE. Au demeurant, ce type de solution s'avère difficile à défendre et pourrait facilement conduire à des difficultés institutionnelles ou politiques parce que cette subdivision selon les frontières de la zone euro constitue un pas en arrière en ce qui concerne l'unité du PE.

Les débats sur une troisième chambre ne sont pas terminés. Ce qui importe c'est le fait que les contributions des parlements nationaux doivent favoriser et non entraver les politiques européennes<sup>216</sup>. En effet, le droit primaire de l'UE<sup>217</sup> indique que la coopération

---

<sup>210</sup> Voy. Rapport de M. Jean Arthuis sur *l'avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, mission confirmée par le Premier ministre français, mars 2012, p. 61.

<sup>211</sup> Parlement européen, Rapport du 27 mars 2014 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux (2013/2185(INI)), Commission des affaires constitutionnelles, Rapporteur : Carlo Casini, A7-0255/2014.

<sup>212</sup> Deubner (C.) (2013). « The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the European Economic and Monetary Union », *Foundation for European Progressive Studies* (FEPS), p. 51.

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>214</sup> Le semestre européen est un système de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres de l'UE, qui s'inscrit dans la gouvernance économique commune de l'UE, en visant à synchroniser les politiques nationales en matière de budget, de croissance et d'emploi organiser afin d'intensifier l'interaction entre les niveaux européen et national avant la préparation d'un projet de budget pour l'année suivante. Pour avoir plus d'informations sur le semestre européen, voy. <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/european-semester/>

<sup>215</sup> Deubner (C.) (2013). *op. cit.*, p. 59.

<sup>216</sup> Goldoni (M.) (2016). *op. cit.*, p. 173.

<sup>217</sup> Art. 12 du TUE et Art. 9 et 10 du Protocole n° 1, annexé au Traité de Lisbonne.

interparlementaire doit être utilisée d'une manière complémentaire pour les formes de processus législatif européen. Malgré tout, la coopération entre le PE et les parlements nationaux reste problématique puisque la frontière entre l'exercice du rôle complémentaire et l'entrave aux politiques européennes n'est souvent pas évidente.

## **B. Le chevauchement des fonctions de différentes formes de coopération interparlementaire**

Certains s'inquiètent du futur de la COSAC qui fonctionne en tant que forum interparlementaire pour l'échange des informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le PE depuis 1989, d'autant plus que la Conférence interparlementaire pour les PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE (ci-après, la Conférence interparlementaire sur la SCEG) ainsi que le Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (ci-après, le GCPC d'Europol) sont apparus respectivement en 2012, en 2013 ainsi qu'en 2016 et que d'autres réunions des commissions parlementaires qu'elles soient formelles ou informelles sont plus fréquentes. En fait, les commissions des affaires de l'UE de 16 parlements/chambres ont envoyé une lettre<sup>218</sup> à la Conférence des Présidents des parlements de l'UE en mars 2013, qui proposait de tenir la Conférence sous l'article 13 du TSCG à cette époque (aujourd'hui, la Conférence interparlementaire sur la SCEG) en marge des réunions de la COSAC. Malgré la demande des commissions des affaires de l'UE de plusieurs parlements nationaux soulignant le fait que la COSAC poursuit déjà les objectifs des deux Conférences interparlementaires (une pour les PESC/PSDC et l'autre sur la SCEG)<sup>219</sup>, la Conférence des Présidents des parlements de l'UE a décidé de l'établissement et de l'organisation des deux Conférences interparlementaires.

Ici, on peut se poser la question suivante : comment la COSAC coexiste-t-elle de manière constructive avec les autres réunions interparlementaires mentionnées ci-dessus ? Dans ce contexte, les lignes directrices de Lisbonne pour la coopération interparlementaire devraient-elles être mises à jour pour refléter ces nouvelles réunions interparlementaires<sup>220</sup> ? En outre, l'établissement de nouveaux forums interparlementaires ainsi que des initiatives potentielles concernant le droit des parlements nationaux d'adresser un carton jaune et même un carton vert comme proposé dans le cadre du dialogue politique avec les institutions de l'UE risquent de déclencher une réflexion sur le futur de la COSAC comme forum politique de la coopération

---

<sup>218</sup> Cette lettre est publiée sur le site de la Conférence à Nicosie en avril 2013 ([www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do)).

<sup>219</sup> Esposito (A.) (2016). « The Role of COSAC in EU Interparliamentary Cooperation: An (Endless) Quest for an Identity », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 327.

<sup>220</sup> Voy. Les opinions sur ces réunions dans la partie 2.2 du Chapitre 2 du 21<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC sous les lignes directrices de Lisbonne pour la coopération interparlementaire.

interparlementaire et de l'échange de meilleures pratiques<sup>221</sup>.

Est-ce que les parlements nationaux n'emploieraient la coopération interparlementaire qu'en tant que moyen de communication avec les exécutifs de l'UE comme l'a exprimé un critique ? La question se pose et vient s'ajouter aux problématiques afférentes aux fonctions de la coopération interparlementaire (développées ci-dessus).

### **C. La coopération interparlementaire en tant qu'outil de communication avec la Commission européenne**

Les Conférences interparlementaires offrent normalement la possibilité aux parlements nationaux d'interroger directement des commissaires européens<sup>222</sup>. La Commission présidée par M. Jean-Claude Juncker a fait part de son intention d'établir un nouveau partenariat avec les parlements nationaux et souligné que les commissaires se rendraient plus fréquemment dans des enceintes interparlementaires afin de présenter les initiatives de la Commission et d'en débattre<sup>223</sup>. C'est dans cette intention qu'un vice-président de la Commission est également chargé des relations interinstitutionnelles qui comportent les rapports avec les parlements nationaux (actuellement M. Maroš Šefčovič).

Or, certains craignent que ces rapports entre la Commission et les parlements nationaux, alimentent une confusion dommageable sur le rôle des parlements nationaux. C'est-à-dire que ces rapports pourraient soulever une question problématique, à savoir si les parlements nationaux ne risquent pas d'influencer directement le processus de la prise de décisions de l'UE contrairement à ce qui est prévu dans les Traités concernant leur rôle. Ils s'inquiètent également du fait que ces rapports tendent à exonérer les gouvernements nationaux de leurs responsabilités vis-à-vis de leur Assemblée parlementaire propre. En effet, les gouvernements nationaux sont responsables de l'information de leur parlement national respectif sur des projets législatifs qui sont en cours de négociation au sein du Conseil mais le niveau du contrôle des parlements nationaux sur les activités européennes de leurs gouvernements varie en fonction de leurs propres traditions constitutionnelles. Dans ce contexte, si les parlements nationaux obtiennent les mêmes informations directement de la Commission, ils pourraient consacrer moins de temps à la demande d'informations à leurs gouvernements, ce qui risque de conduire finalement à un contrôle affaibli du Conseil.

---

<sup>221</sup> Fryda (C.) (2016). « The Role of the COSAC Secretariat within the Evolving Landscape of Interparliamentary Cooperation: Challenges for the Future », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 316 et s.

<sup>222</sup> Fromage (D.) (2018c). « Les parlements nationaux des acteurs européens en devenir ? », *L'Harmattan, Politique européenne*, Vol. 1, n° 59, p. 130-131.

<sup>223</sup> COM (2015) 316 final du 2 juillet 2015, Rapport annuel 2014 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, p. 2.

## **§2. La problématique relative à la structure de la coopération interparlementaire**

Concernant la structure de la coopération interparlementaire, on pourrait classer des problématiques en fonction des sièges (A), des mandats ou des compétences (B), et des modes de coopération (C).

### **A. La problématique relative à la composition et aux sièges**

La distribution des sièges est une question sensible puisque liée à la représentativité, car l'un des enjeux de la démocratie représentative est de s'assurer que les électeurs sont effectivement représentés par leurs élus. Un des conflits au sein de la coopération interparlementaire qui s'inscrit dans la démocratie représentative<sup>224</sup>, concerne la distribution « juste » des sièges entre les États membres<sup>225</sup>. En effet, plusieurs types de coopération interparlementaire ont une composition strictement paritaire, la COSAC par exemple, se compose de six représentants du PE et de six représentants par chambre nationale, quelle que soit la population de chacun des États membres. Cette composition strictement paritaire pourrait avoir une influence négative sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE, mais cela reste à prouver.

Par ailleurs, l'absence d'une limite concernant la taille de la délégation produit parfois un impact négatif sur la motivation des parlements nationaux et européens à participer à une telle conférence. Si les parlements nationaux envoient un nombre considérablement différent de parlementaires nationaux quels seront les effets sur le fonctionnement des conférences ? En pratique, le PE pourrait souffrir de la difficulté à devoir se limiter à 16 députés européens lorsque la conférence a lieu à Bruxelles tandis que les parlements nationaux les plus petits États membres auraient eu des difficultés à mobiliser 6 parlementaires nationaux pour participer à ladite conférence<sup>226</sup>.

Quel sera l'impact sur le fonctionnement d'une conférence interparlementaire si les parlements nationaux peuvent envoyer un nombre considérablement différent de parlementaires nationaux ? Si certains parlements nationaux envoient plus de parlementaires nationaux que d'autres à telle ou telle conférence interparlementaire, ils auront probablement

---

<sup>224</sup> En effet, les membres de la coopération interparlementaire se composent des parlementaires nationaux qui représentent leur peuple (notons cependant que les sénateurs français ne représentent pas les citoyens français mais les collectivités territoriales.) et des députés européens qui représentent les citoyens européens.

<sup>225</sup> Wessels (W.), Rozenberg (O.), Van Den Berge (M.), Kreiling (V.), et Ventura (L.) (2013). « Democratic Control in the Member states of the European Council and the Euro zone summits », PE 474.392, Direction des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles (Direction C), Direction générale des politiques internes de l'Union, disponible à [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO\\_ET\(2013\)474392\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET(2013)474392_EN.pdf), p. 27.

<sup>226</sup> Kreiling (V.) et Rozenberg (O.) (2013). *op. cit.*, p. 119.

une influence plus grande lors de l'adoption d'une conclusion ce qui pourrait décevoir les parlements nationaux qui ne sont pas capables d'y envoyer un grand nombre de parlementaires nationaux.

De ce fait, l'absence d'une disposition claire concernant l'affiliation à telle ou telle conférence interparlementaire peut constituer un obstacle au bon fonctionnement de la coopération interparlementaire<sup>227</sup>. Par exemple, le processus pour établir la conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE démontre bien les difficultés qu'elle a rencontrées pour organiser la coopération interparlementaire à cause de divers intérêts des parlements nationaux dans le domaine budgétaire<sup>228</sup>. Malgré l'adoption du règlement de l'ordre intérieur de cette Conférence en novembre 2015, la composition de la Conférence reste encore floue.

Outre la taille des délégations, on peut se poser la question de savoir comment les membres participants pour telle ou telle réunion interparlementaire sont désignés au sein de chaque parlement. La manière de désigner les représentants varie entre les parlements. Les parlements nationaux et le PE devraient viser l'équité entre les partis politiques lors de la désignation de leurs représentants pour une réunion ou une conférence interparlementaire.

## **B. La problématique relative au mandat et aux compétences**

Hésitants, les parlements nationaux ne sont au surplus pas autorisés à déléguer l'exercice de leurs compétences à un petit groupe de leurs membres. Par ailleurs, le taux de participation à la coopération interparlementaire peut être influencé par la différence des mandats des parlementaires nationaux. En fait, les compétences des commissions spécialisées dans les affaires communautaires/européennes des parlements nationaux sont variables<sup>229</sup>. Cela s'explique par le fait que chaque parlement décide de son degré d'implication dans la coopération interparlementaire conformément à sa propre tradition parlementaire<sup>230</sup>.

Une analyse des taux de participation dans les seize dernières réunions de la COSAC, de 2009 à 2016, montre que le degré d'implication de la coopération interparlementaire varie considérablement d'un État membre à l'autre<sup>231</sup>. La Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière qui a eu lieu les 16 et 17 octobre 2013 a également

---

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> Benz (A.) (2013). « An Asymmetric Two-Level Game: Parliaments in the Euro Crisis », in: B. Crum et J. E. Fossum (eds) *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Colchester, ECPR Press, p. 140.

<sup>229</sup> Costa (O.) et Latek (M.) (2001). « Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union », *Journal of European Intergration*, volume 23, issue 2, 2001, p.144. Concernant la variété des compétences des commissions spécialisées dans les affaires communautaires, voy. §2, Section I, Chapitre 1, Titre 1, Partie I de cette présente thèse.

<sup>230</sup> Kornobis-Romanowska (D.) (2013). *op. cit.*, p.229.

<sup>231</sup> Voy. table 1.

démontré les variations du nombre des parlementaires participants, notamment lorsque la Conférence des présidents des parlements de l'UE (à Nicosie les 21 et 23 avril 2013) avait clairement affirmé que la composition et la taille de chaque délégation s'appuyait sur chaque parlement<sup>232</sup>.

Or, un taux trop faible de participation sape à la base l'existence même de la collaboration. Dans la situation où le mandat et les compétences des délégations des parlements pour la coopération interparlementaire sont différents parce que conformes à la tradition parlementaire de chaque État membre, la coopération interparlementaire n'est pas habilitée à faire une conclusion qui a des effets contraignants. Par conséquent, il y a peu d'incitations pour les parlementaires nationaux et européens à passer leur temps sur un dialogue sans aucun impact contraignant<sup>233</sup>.

En général, les parlementaires nationaux ne sont pas dotés d'un mandat formel de leurs parlements respectifs. De ce fait ils ne sont pas autorisés à agir sur la base d'un mandat parlementaire et ne sont pas tenus responsables après chaque mission. En fait, les représentants participants ne sont pas délégués, mais ils font preuve de leur meilleur jugement pour le compte de ceux qu'ils représentent<sup>234</sup>. À cet égard, l'usage du terme de « délégation parlementaire », comme normalement appelée, semble inadéquat<sup>235</sup>.

Au vu de ce qui précède, et malgré l'absence d'un même mandat formel, est-ce qu'une conférence interparlementaire est attractive pour les parlementaires nationaux ? Il faudrait apporter une solution à cette problématique et pour cela, percevoir la valeur et la visibilité des discussions<sup>236</sup>. Afin de motiver les parlementaires nationaux et les députés européens, il faut que soit expliquée l'importance des discussions qui ont lieu dans le cadre de la coopération interparlementaire. Le rôle de cette coopération interparlementaire n'est pas seulement de contribuer au contrôle parlementaire des décisions prises au niveau de l'UE. Elle comporte également des débats qui constituent une part importante de la vie parlementaire. Bien que les parlementaires nationaux et les députés européens s'entendent, malgré leur mandat différent, sur l'importance de promouvoir une coopération interparlementaire dans tel ou tel domaine, ils peuvent avoir quelquefois des points de désaccord sur les modes de la coopération interparlementaire.

---

<sup>232</sup> Kreilinger (V.) (2014). « Possibilities for Upgrading Inter-Parliamentary Cooperation after the 2014 European Elections », *The Polish Quarterly of International Affairs*, n° 1, pp. 58-59.

<sup>233</sup> Wessels (W.), Rozenberg (O.), Van Den Berge (M.), Kreilinger (V.), et Ventura (L.) (2013). *op.cit.*, p.62.

<sup>234</sup> Catiglione (D.) et Warren (M. E.) (2008). « Rethinking democratic representation : eight theoretical issues », Paper préparé pour le colloque sur « Rethinking Representation », le 30 septembre-3 octobre 2008, Bellagio, p. 8.

<sup>235</sup> Fasone (C.) (2012). *op. cit.*, p. 56.

<sup>236</sup> Deubner (C.) et Kreilinger (V.) (2013). « The Role and Place of Parliaments in a Genuine Economic and Monetary Union », *Notre Europe – Jacques Delors Institute*, Synthèse, le 17 avril, p. 7.

### **C. La problématique relative aux modes de la coopération interparlementaire**

Le désaccord sur les modes de la coopération interparlementaire est également un frein à une solide coopération interparlementaire. Par exemple, dès les origines, le débat au sein de la COSAC a été dominé non seulement par la définition des rôles respectifs des parlements nationaux et du Parlement européen mais aussi par les modalités de leur collaboration<sup>237</sup>. L'article 9 du protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au Traité de Lisbonne dispose que « *Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.* ». Ce faisant, il est possible que plusieurs modes de coopération interparlementaire coexistent. Même si certains auteurs comme Heinz Fischer, le Président du Conseil national autrichien (entre le 5 novembre 1990 et le 20 décembre 2002) affirmaient que « *la coopération enrichie par la pluralité et la confrontation crée un nouveau potentiel pour la démocratie parlementaire* »<sup>238</sup>, dans les faits, cette pluralité des modes de coopération ne facilite pas sa médiatisation et occulte même son éventuel apport à la réduction du « déficit démocratique ».

Une tendance à l'augmentation du nombre de réunions différentes et de conférences interparlementaires pourrait entraver de plusieurs manières l'efficacité de la coopération interparlementaire. Par exemple, le parlement danois affirme qu'« il est le temps de cesser de créer de nouvelles réunions à grande échelle avec trop de participants et trop de discours préparés à l'avance, mais manquant de débats politiques substantiels »<sup>239</sup>. Dans ce contexte, et après l'émergence de deux conférences interparlementaires (une pour les PESC/PSDC et l'autre sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE) sont apparues des opinions selon lesquelles, afin de poursuivre un objectif politique précis qui justifie le choix des parlements de seulement quelques États membres, il vaut mieux plusieurs réunions et contacts interparlementaires informels qui se déroulent en fonction de leurs intérêts communs plutôt que de créer dans des domaines spécifiques, toujours plus de conférences interparlementaires<sup>240</sup>.

Toutefois, l'augmentation du nombre de réunions interparlementaires informelles risque d'aggraver l'état d'ignorance des citoyens à l'égard de la coopération interparlementaire. Par ailleurs, selon A. Esposito, de telles réunions interparlementaires informelles risquent d'apporter des effets contre-productifs, en créant une "association syndicale" des parlements

---

<sup>237</sup> Costa (O.) et Latek (M.) (2001). *op.cit.*, p.145.

<sup>238</sup> Fischer, H. (1999). *Interparliamentary Cooperation After Amsterdam. Scope and Objectives*, rapport à la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union, Lisbonne, 20-22 mai., p.14.

<sup>239</sup> Voy. Parlement danois, janvier 2014, « Twenty-Three Recommendations to Strengthen the Role of National Parliaments in a Changing European Governance ».

<sup>240</sup> *Ibid.*

nationaux avec des fonctions antagonistes en ce qui concerne les activités de l'UE<sup>241</sup>.

Concernant les modalités de la coopération interparlementaire, il est également important de décider la date et le nombre de réunions qui seront tenues. La nature cyclique des réunions (tenues tous les six mois) doit potentiellement former le processus de coopération interparlementaire, en aidant à éliminer en temps utile la rivalité entre les parlements nationaux et le PE<sup>242</sup>. Il vaut mieux, dans cette perspective, que les conférences interparlementaires aient lieu juste avant les réunions du Conseil européen ce qui permettra aux conférences d'apporter des contributions sur l'ordre du jour des sommets. Un tel choix du moment constituerait également pour les parlementaires nationaux une forte incitation à participer activement aux conférences interparlementaires<sup>243</sup>. Car les informations obtenues d'autres parlements nationaux, des intervenants des institutions de l'UE et des experts lors des conférences interparlementaires, ayant lieu avant les réunions du Conseil européen, permettraient aux parlements nationaux de contrôler leurs gouvernements respectifs d'une manière plus effective et plus substantielle, et motiver ainsi la participation des parlements nationaux à la coopération interparlementaire.

La question sur l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire fait aussi l'objet d'un des débats sur la modalité de coopération interparlementaire. Ce débat prend son origine d'un clivage apparu lors des « Assises » qui rassemblaient en novembre 1990 entre les partisans de la résorption du déficit démocratique par le biais du contrôle exercé par les Parlements nationaux des États membres et ceux qui se prononcent en faveur d'un contrôle du Parlement européen sur les institutions et les politiques communautaires<sup>244</sup>. Ces deux tendances opposées amènent à proposer une idée médiane consistant soit à créer une nouvelle chambre (Sénat européen) composée d'élus des Parlements nationaux, soit à prévoir une Diète ou un Congrès composé de parlementaires européens et de parlementaires nationaux<sup>245</sup>.

Avant les « Assises », Michael Heseltine, le ministre conservateur du Royaume-Uni de l'époque avait déjà mentionné la nécessité d'une seconde chambre parlementaire en Europe<sup>246</sup>. Sa justification pour un second parlement au niveau européen est la suivante : d'abord, il y a besoin d'une conciliation entre des intérêts nationaux et européens. D'autre part, la création d'un second parlement au niveau européen entrerait dans un mode démocratique puisque

---

<sup>241</sup> Fromage (D.) (2015a). « A Mapping of Recent Trends in Interparliamentary Cooperation », *EUI Working Papers*, Max Weber Programme 2015/18, p. 27.

<sup>242</sup> Liszyk (D.) (2013). « Dealing with the EU Democratic Deficit : Lessons from the Interparliamentary Conference for CFSP/CSDP », *PISM Bulletin* n°53 (506), p.1; La relation générale entre le PE et les parlements nationaux s'est caractérisée par une rivalité plutôt qu'une coopération. Sur ce point là, voy. Martucci (F.) (2017). « The Democratic Foundations of the EMU: The European Parliament and the National Parliaments Between Cooperation and Rivalry », in: *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Rome, Springer, pp. 27-50 et Neunreither (K.) (2005). « The European Parliament and national parliaments: conflict or cooperation? », *The Journal of Legislative Studies*, vol.11, Issue 3-4, p. 469-472.

<sup>243</sup> Kreiling (V.) et Rozenberg (O.) (2013). *op.cit.*, p.121.

<sup>244</sup> Reich (C.) (1991). « Qu'est-ce que...le déficit démocratique ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 343, p. 16.

<sup>245</sup> *Ibid.*

<sup>246</sup> Voy. Heseltine (M.) (1989). *The Challenge of Europe: Can Britain Win?* London, Weidenfeld and Nicolson.

« l'engagement direct des parlements nationaux dans la démocratisation de la communauté européenne peut être affecté par la création d'une chambre haute du Parlement européen, laquelle se compose des parlementaires des parlements nationaux »<sup>247</sup>. Cette idée d'une seconde chambre a été aussi mentionnée par Joschka Fischer, le vice-chancelier et ministre des affaires étrangères d'Allemagne de 1998 à 2005, lors de son discours à l'université Humboldt le 12 mai 2000 et ensuite, par Tony Blair, le premier ministre britannique de l'époque dans son discours sur le marché boursier polonais en octobre 2000<sup>248</sup>.

Alors que certains exécutifs avaient tendance à favoriser l'idée d'une seconde chambre, certains parlementaires nationaux et européens s'opposent à cette idée, en s'inquiétant de l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire. L'idée d'une seconde chambre avait fait l'objet de discussions lors des réunions de la COSAC et de la CPPUE. Une objection importante souligne qu'une nouvelle institution au niveau européen donnerait lieu à davantage de confusions et compliquerait les procédures de la prise de décision plus qu'elle ne contribuerait à la légitimité<sup>249</sup>.

Cette question de la création d'une seconde chambre est en rapport non seulement avec la question d'institutionnalisation de la coopération interparlementaire mais aussi avec celle d'identification des fonctions de la coopération interparlementaire que nous verrons dans cette thèse.

Or, dans le domaine du contrôle sur Europol, nous assisterons à un essai en vue d'institutionnaliser la coopération interparlementaire. En fait, le règlement<sup>250</sup> adopté le 11 mai 2016 consacre dans son article 51 le groupe du contrôle parlementaire conjoint qui met en œuvre le contrôle parlementaire sur Europol. Les règlements de l'UE relèvent d'un droit dérivé unilatéral de l'UE que les États membres doivent directement appliquer dans leur territoire. À cet égard, la coopération interparlementaire dans le domaine du contrôle sur Europol pourrait être une première étape vers l'institutionnalisation d'une conférence interparlementaire alors que la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE est fondée sur l'article 13 du TSCG lequel n'est pas encore inscrit dans les Traités fondant l'UE, puisqu'il n'est encore qu'un traité international.

Retenons le fait que ce débat sur l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire se poursuit.

---

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>248</sup> Bengtson (C.) (2007). « Interparliamentary cooperation within Europe », in: J. O'Brennan and T. Raunio (eds), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of Integration to Competitive Actors?* Abingdon, Routledge, p.58.

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *J.O.U.E.* n° L135 du 24 mai 2016, p. 53-114.

## **Section 3. Méthodologie et sources mobilisées**

Ainsi que cela ressort de ce cadrage introductif, notre étude de la coopération interparlementaire au sein de l'UE repose sur une approche interdisciplinaire comprenant les sciences juridiques et politiques. En effet, la démocratisation de l'UE et/ou la réduction du déficit démocratique de l'UE, pour laquelle la coopération interparlementaire au sein de l'UE évolue, font l'objet d'études dans les deux disciplines. Sous cet angle interdisciplinaire, afin d'analyser la pratique de la coopération interparlementaire au sein de l'UE et son usage concret, il convient de croiser deux méthodes : des sources documentaires (§1) et une enquête de terrain (§2).

### **§1. Sources documentaires**

Outre le Traité de Lisbonne qui mentionne la coopération interparlementaire dans l'UE et les doctrines sur la démocratie représentative, les présents travaux se réfèrent aux articles et ouvrages des auteurs qui se sont emparés de ce sujet. Au regard du fait que la plupart de ces articles et ouvrages sont écrits en anglais, cette thèse rédigée en langue française permet d'attirer l'attention des lecteurs francophones sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE et d'encourager des auteurs francophones à mener des recherches de grande qualité sur la question. Les rapports annuels du PE sur les relations avec les parlements nationaux de l'UE et les documents des parlements nationaux qui concernent la coopération interparlementaire au sein de l'UE servent également à cette étude.

Ce qui est singulier, c'est que cette thèse se réfère aux documents issus des réunions des différents types de coopération interparlementaire au sein de l'UE. Il s'agit d'ordres du jour, de listes des participants, de conclusions, de contributions, de déclarations, ainsi que de documents des groupes de travaux, etc. Même s'ils ne sont pas de caractère juridique, il importe d'analyser ces documents qui sont affichés, dans la plupart des cas, sur le site d'IPEX. Cette analyse permettra de nous faire comprendre la mise en œuvre de la coopération interparlementaire au sein de l'UE et de dégager la perspective de ladite coopération.

Compte tenu du fait que cette thèse revêt un caractère d'actualité et qu'il est difficile de trouver des doctrines établies dans ce domaine de coopération interparlementaire au sein de l'UE, il est nécessaire d'adopter une méthode de recherche proche d'une enquête de terrain, au-delà des sources documentaires.

### **§2. Une enquête de terrain**

Afin d'enrichir cette étude, l'auteure s'est déplacée deux fois à Bruxelles. Le premier déplacement a eu lieu entre septembre et novembre 2015 dans le cadre d'un stage au Parlement européen. Pendant cette période, l'auteure a pu assister à plusieurs réunions interparlementaires de commissions du Parlement européen et obtenir une entrevue avec plusieurs parlementaires

nationaux et députés européens, des représentants des parlements nationaux à Bruxelles, des fonctionnaires du Parlement européen, le secrétariat permanent de la COSAC ainsi que le responsable de l'information d'IPEX. Le second déplacement sur la durée d'un mois, avait pour objectif de faire une visite d'étude au sein de la direction du Parlement européen concernant sa relation avec les parlements nationaux. Cette visite, a permis à l'auteur d'approfondir l'étude en question et d'avoir une entrevue supplémentaire avec certains parmi les parlementaires nationaux et les députés européens qui se réunissaient à Bruxelles lors de la semaine parlementaire européenne en février 2018.

## **CONCLUSION DE L'INTRODUCTION GÉNÉRALE**

L'UE est confrontée à plusieurs défis : la crise de la zone euro, l'afflux des migrants, le terrorisme, le risque de déstabilisation résultant du premier retrait de l'UE, la pandémie... Dans un tel contexte de crise et de circonstances exceptionnelles qui exerce une pression énorme sur l'UE et sur ses États membres, un risque et une opportunité se présentent simultanément à l'organisation<sup>251</sup>. La coopération interparlementaire devrait donc être chargée à la fois de diminuer les risques et de se servir des opportunités afin de compléter le projet d'intégration quelle qu'en soit la forme d'intégration.

De surcroît, dans un écosystème de valeurs et d'institutions politiques comme l'UE dans lequel un grand nombre d'actions législatives, exécutives et juridiques sont interconnectées entre le niveau européen et le niveau national, la coopération interparlementaire au sein de l'UE est indispensable pour garantir la légitimité de cette organisation. Par exemple, dans le cadre de la gouvernance économique et financière de l'UE, la Conférence sur la SCEG pourrait offrir aux parlementaires une opportunité de discuter ensemble des alternatives politiques, ce qui pourrait avoir un impact important sur les institutions de l'UE<sup>252</sup>. En fait, cette Conférence pourrait, d'une certaine manière, contrôler les institutions de l'UE à travers le temps consacré aux questions aux responsables des institutions de l'UE comme une commission d'enquête dans un parlement national a lieu afin de poser des questions aux responsables du gouvernement concerné. Le système complexe et interconnecté de l'UE et même sa transformation pourraient également se justifier par le maintien d'une coopération interparlementaire donnant lieu à la dynamique de délibérations, ce qui fortifierait la transparence des décisions issues des institutions européennes.

Bien qu'il y ait une perception répandue de la coopération interparlementaire comme une forme de « tourisme parlementaire », au vu du montant des ressources utilisées pour l'arrangement des conférences et des réunions considérées comme disproportionné par rapport aux résultats produits, des informations, des communications et des technologies pourraient être plus convenablement exploitées à l'avenir, par exemple, par l'organisation de vidéoconférences interparlementaires<sup>253</sup>.

Pour les raisons ci-dessus présentées, il convient de poursuivre la recherche sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE. L'ensemble des problématiques recensées dans cette introduction irriguent tant la construction de la coopération interparlementaire au sein de l'UE que son bilan. Par conséquent, cette présente thèse, après avoir analysé la construction de la coopération en question (Partie I), présentera le bilan et les perspectives d'une telle

---

<sup>251</sup> Chopin (T.) (2015). *La fracture politique de l'Europe, crise de légitimité et déficit politique*, Promoculture larcier, p. 92

<sup>252</sup> Schäfer (A.) et Schulz (F.) (2013). « A Conference of Parliaments for Europe: New Ways of Interparliamentary Cooperation », *FES International Policy Analysis 2*.

<sup>253</sup> Fasone (C.) (2012). *op.cit.*, p. 57.

coopération (Partie II). C'est dans ce cadre que les débats sur les problématiques précédemment évoquées de manière succincte seront approfondis.

## **PARTIE I – LA CONSTRUCTION ERRATIQUE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE DANS L'UNION EUROPÉENNE**

L'Europe, telle un grand laboratoire engagé dans un processus d'intégration régionale, tente d'accélérer l'intégration européenne par des mesures ou des institutions qui finissent par induire un effet indésirable : « le déficit démocratique »<sup>254</sup>. En effet, dans ce cadre, les membres des exécutifs nationaux bénéficient d'un pouvoir de décision alors que les parlementaires nationaux, qui sont élus par les citoyens européens, ont été peu à peu déconnectés de la production normative supranationale. Par ailleurs, les citoyens européens s'interrogent sur la légitimité démocratique des décisions prises par les institutions indépendantes comme la Banque centrale européenne, et ce compte des pouvoirs considérables qui leur ont été délégués. Plusieurs remèdes ont été proposés : des essais pour garantir plus de transparence, l'accroissement du pouvoir du PE, un rôle accru des parlements nationaux sur la procédure législative européenne ainsi qu'une réforme<sup>255</sup> affectant le processus électoral européen en vue de renforcer le parlementarisme européen. Certes, chaque remède contribuait dans une certaine mesure à diminuer le déficit démocratique de l'UE. Toutefois, cela ne semble pas être suffisant pour dissiper la méfiance des citoyens européens à l'égard de l'UE. Au fur et à mesure que l'intégration européenne s'approfondit, l'UE requiert un nouveau paradigme de la démocratie. C'est aussi l'opinion de P. Rosanvallon qui considère que la construction européenne est comme un « nouvel âge de la démocratie »<sup>256</sup>.

Pour l'UE, chercher le modèle de démocratie le plus adapté aux différentes situations politiques, économique et sociale européennes est inévitablement de son devoir ; c'est aussi le plus avancé des modèles d'intégration régionale. La démocratie est une de ses valeurs identitaires les plus importantes<sup>257</sup> et le fonctionnement de l'UE est fondé sur la démocratie représentative (Art. 10 §1 TUE). Dans son ouvrage, Jean-Michel Toulouse revendique que la démocratie directe citoyenne comme nouveau paradigme pour la science politique et le droit

---

<sup>254</sup> Cohen (A.) (2018). « Déficit démocratique » in : *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne, op.cit.*, p. 126 ; Cf. Grard (L.) (2018). « La distance entre Bruxelles et ses citoyens. Retour sur le déficit démocratique de l'Union européenne », *Revue québécoise de droit international*, vol. 2-1, pp. 181-203 ; Majone (G.) (1998). « Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards », *European Law Journal* 4, n° 1, pp. 5-28.

<sup>255</sup> Résolution du Parlement européen du 4 juillet 2013 sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 (2013/2102(INI)), P7\_TA (2013)0323. Selon cette résolution, le PE invite les partis politiques européens à désigner leur candidat à la présidence de la Commission.

<sup>256</sup> Voy. Rosanvallon (P.) (2002). « Le déficit démocratique européen », *Esprit*, n° 288, pp. 87-100.

<sup>257</sup> L'article 2 TUE dispose : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de **démocratie**, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités... ». Par ailleurs, le préambule du TUE confirme l'attachement des signataires aux principes de la liberté, de la **démocratie** et du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit.

public aujourd'hui<sup>258</sup>. Les défenseurs de la démocratie directe critiquent souvent le parlementarisme, et pour J.-M. Toulouse, le système « représentatif » a pour rôle de maintenir un régime d'inégalités et d'injustices<sup>259</sup>. Cependant, une démocratie qui contient des éléments directs tels qu'un référendum et une initiative populaire peut-elle s'appliquer à l'échelle européenne. Même si dans le but d'atténuer le déficit démocratique de l'UE, l'initiative citoyenne européenne<sup>260</sup>, qui est entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012, est introduite, avec l'ajout de la démocratie participative à la démocratie représentative dans le système institutionnel de l'UE, cela ne garantit pas suffisamment la légitimité démocratique de l'UE<sup>261</sup>. Il convient donc d'améliorer également la démocratie représentative dans l'Union.

Le facteur le plus essentiel de la démocratie représentative est le système d'élection. À cet égard, la démocratie représentative pourrait être qualifiée de démocratie « d'élection ». Or, d'après Pierre Rosanvallon, cette démocratie « d'élection » est en fait une démocratie « d'expression » (par la prise de parole), « d'implication » (par le débat) et « d'intervention » (par l'action collective)<sup>262</sup>. Si l'on applique ce concept de démocratie représentative au sein de l'UE, quelle forme devrait-elle prendre dans ce contexte singulier ? Cette question continuera à se poser tout au long du processus d'intégration de l'UE. Dans ce sens, cette étude passera au crible la coopération interparlementaire afin de savoir si cette dernière peut être considérée comme contribuant au système représentatif de l'UE et/ou susceptible de la guérir de sa maladie chronique : le déficit démocratique. Compte tenu de cet objectif, le premier titre traitera des fondements de la coopération interparlementaire (Titre I) et un second analysera les coopérations interparlementaires mises en place (Titre II).

---

<sup>258</sup> Voy. Toulouse (J.-M.) (2017). *Démocratie directe citoyenne : vers un nouveau paradigme?*, Paris, L'Harmattan. Selon J.-M. Toulouse, il faut distinguer de la démocratie directe de la démocratie participative qu'il considère comme le dernier avatar du dessaisissement des peuples.

<sup>259</sup> Toulouse (J.-M.) (2017). *op. cit.*, p. 146.

<sup>260</sup> Il s'agit d'un mécanisme permettant à un million de citoyens européens issus d'au minimum sept États membres de l'UE de demander à la Commission de rédiger une proposition sur une question dont ils estiment qu'elle nécessite un acte juridique (Art. 11 §4 TUE) ; Règlement (UE) 2011/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, *J.O.U.E.* L65/1. Concernant plusieurs discussions sur l'initiative citoyenne européenne sous des angles différents, voy. Dubout (E.), Martucci (F.) et Picod (F.) (dir.) (2019). *L'initiative citoyenne européenne*, Bruxelles, Bruylant.

<sup>261</sup> Bertrand (M.) (2009). « Le Parlement européen face aux défis de la démocratie », *Les Petites Affiches*, n° 116 du 11 juin, p.16.

<sup>262</sup> Voy. Rosanvallon (P.) (2006). *La contre-démocratie. Le politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.

## **TITRE I – LE FONDEMENT DÉMOCRATIQUE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE**

Le premier titre a trait à la question des besoins auxquels répond la coopération interparlementaire au sein de l'UE. La plupart des dispositifs de coopération interparlementaire mis en place implique des députés européens en tant que membres. Même s'il n'existe aucune hiérarchie entre le PE et les parlements nationaux, la coopération entre le PE et les parlements nationaux sera, dans notre étude, considérée comme de la coopération interparlementaire verticale (Chapitre 1) afin qu'elle puisse être formellement distinguée de la coopération entre les parlements nationaux appartenant donc à la coopération interparlementaire horizontale (Chapitre 2).

Verticale ou horizontale, la coopération interparlementaire recourt à plusieurs modalités prenant la forme d'un forum délibérant et/ou d'un réseau. Davantage institutionnalisée, la coopération interparlementaire verticale peut se subdiviser en deux catégories : la coopération interparlementaire transversale et celle à caractère sectoriel. Parallèlement s'est développée une coopération interparlementaire horizontale dont il convient d'identifier les ressorts tout en s'interrogeant sur la nécessité d'affermir son institutionnalisation.

### **CHAPITRE 1. UNE COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE VERTICALE INÉGALE**

La coopération interparlementaire verticale comme horizontale a pour objectif de contribuer au renforcement de la légitimité démocratique de l'UE au sens le plus large. Cette légitimité démocratique de l'UE « *se traduit par des droits d'information, de suivi et de contrôle qui, certes, n'ont vocation à s'exercer que dans des domaines précis ou à des occasions spécifiques mais relèvent d'une catégorie de droits traditionnellement reconnus à la représentation nationale en régime parlementaire.* »<sup>263</sup> Il en ressort que la raison d'être de la coopération interparlementaire est d'échanger des informations et de contribuer au renforcement du contrôle parlementaire au niveau de l'UE. Ces deux objectifs sont liés les uns aux autres puisque l'échange d'informations est en effet une condition préalable au contrôle sur les politiques de l'UE, lequel est en général exercé par le PE<sup>264</sup>. Or, « *le phénomène*

---

<sup>263</sup> Rapoport (C.) (2014). « Les parlements nationaux et l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue des affaires européennes* (Rev. Aff. Eur.), n°1, p. 56.

<sup>264</sup> Cf. Chauchat (M.) (1989). *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Thèse de doctorat soutenu le 22 juin 1987, Paris, L.G.D.J. ; Costa (O.) et Saint Martin (F.) (2011). *Le Parlement européen*, Paris : La Documentation française ; Garzón Clariana (G.) (2013). « L'évolution du contrôle parlementaire de l'exécutif dans le droit de l'Union européenne », in : *Les dimensions internes et externes du droit*

*d'intégration de la construction européenne repose en partie sur l'intervention d'organes étatiques dans ce processus normatif* »<sup>265</sup>. En effet, les exécutifs nationaux (Chefs d'États ou de gouvernement, ministres) participent au processus normatif au sein du Conseil européen et du Conseil de l'UE (ou des ministres). Considérant que les parlements nationaux disposent de certains pouvoirs de contrôle sur leur gouvernement dont les ministres sont membres du Conseil de l'UE, et que le pouvoir de contrôle du PE sur le Conseil européen et le Conseil de l'UE est limité par rapport à celui sur la Commission, il apparaît que la coopération interparlementaire verticale pourrait compléter le contrôle sur le Conseil européen et le Conseil de l'UE, en comblant le manque d'échange des informations dans de divers domaines entre le PE et les parlements nationaux (Section I). Une telle fonction de la coopération interparlementaire a été de plus en plus requise par l'émergence de la gouvernance européenne dans plusieurs domaines sectoriels (Section II).

## **Section I – Les fondements généraux de la coopération interparlementaire verticale**

Il est possible de constater deux grands fondements généraux de la coopération interparlementaire verticale : une grande lacune d'informations entre le PE et les parlements nationaux résultant d'un défaut de communication entre eux. Cela découle de la rupture du lien entre la strate européenne et les strates nationales, laquelle rupture s'inscrit dans le processus de réforme de l'institution parlementaire européenne (§1) mais implique, comme par compensation, la coopération entre le PE et les parlements nationaux (§2).

### **§1. Un cloisonnement démocratiquement préjudiciable**

En fait, depuis les premières élections européennes universelles directes<sup>266</sup> de 1979<sup>267</sup>, la relation entre les parlements nationaux et le PE est interrompue. Cela a provoqué de plus en

---

*européen à l'épreuve : liber amicorum Paul Demaret*, I. Govaere et D. Hanf (eds.), Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 199-210.

<sup>265</sup> Salabert (E.) (2015). « L'ingérence des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne, entre souveraineté et subsidiarité », *Rev. Aff. Eur.*, n° 3, p. 548.

<sup>266</sup> Le terme suffrage universel direct par « les citoyens européens » n'était pas introduit dans l'article 190 §1 du traité CE. Ce terme a été introduit pour la première fois par un amendement de E. Brok (P.P.E.) lors de la Convention pour l'avenir d'Europe. Cette formule n'est pas retenue par ladite Convention, mais reprise par la conférence intergouvernementale (Doc. CONV/709/03 du 9 mai 2003). Voy. Cot (J.-P.), (2007). « Article I-20 – Le Parlement européen » In : Burgorgue-Larsen (L.), Levade (A.), et Picod (F.) (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV, Commentaire article par article*, Tome 1, Bruxelles, Bruylant, p. 292. Cette formule est bien retenue par l'article 14 §2 du TUE (*Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union...*) et l'article 14 §3 du TUE (*Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans*).

<sup>267</sup> 76/787/CECA, CEE, Euratom, Décision du Conseil relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, adoptée le 20 septembre 1976, *JOCE*, n° L 278, 8 octobre 1976, p. 5-11.

plus un manque d'échange des informations et de bonnes pratiques entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'UE (A). En outre, la décision du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002<sup>268</sup> a amené la rupture totale du lien entre les deux institutions parlementaires. De ce fait, les fonctions des parlements nationaux de l'UE et du PE sont différenciées. Au fur et à mesure des évolutions des Traités, le rôle de ces deux institutions parlementaires a été renforcé. Malgré cela, le déficit démocratique de l'UE demeure (B).

## **A. La rupture de relation entre les parlements nationaux de l'UE et le PE**

L'origine du PE remonte à la création de l'Assemblée commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), qui est ainsi devenue l'Assemblée commune aux trois Communautés européennes supranationales. Elle comportait 142 membres et a tenu sa première session le 19 mars 1958 à Strasbourg, sous le nom d'« Assemblée parlementaire européenne » pour ensuite, le 30 mars 1962, avoir pris le nom de « Parlement européen »<sup>269</sup>.

Dès la création de cette Assemblée parlementaire européenne en 1958, ses membres ont revendiqué leur élection au suffrage universel direct. Le débat a été relancé dans les années 1970 à la suite de l'adoption, le 30 juin 1969, d'une résolution « relative à l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct »<sup>270</sup>. L'accord de principe des chefs d'État ou de gouvernement des Neuf, en décembre 1974 puis, en septembre 1976, l'acte portant « élection des représentants à l'assemblée au suffrage universel direct »<sup>271</sup> donnèrent largement satisfaction aux parlementaires<sup>272</sup>. Cet acte éclaire des processus selon lesquels les députés européens seraient élus en juin 1979 et comment ces députés européens s'efforcèrent d'utiliser leur nouvelle légitimité démocratique pour renforcer leur influence face aux fractions des élites européennes associées aux autres institutions communautaires<sup>273</sup>.

Finalement, les premières élections européennes au suffrage universel direct ont eu lieu du 7 au 10 juin 1979 et Simone Veil a été la première présidente du PE élue au suffrage universel. Le président français de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing, voyait dans l'élection de Simone Veil, survivante des camps concentrationnaires nazis un symbole fort de la réconciliation franco-allemande<sup>274</sup>. Selon Simone Veil, les premières élections au suffrage universel ont permis au PE de le considérer comme le « premier parlement multinational du

---

<sup>268</sup> Décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, art.6, b), *JOUE*, n° L283 du 21/10/2002, p. 1-4.

<sup>269</sup> Voy. Concernant le contexte historique du PE, la consultation disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_1.3.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.3.1.pdf)

<sup>270</sup> Gfeller (A.E.) (2012). « Réinventer l'institution parlementaire européenne : Simone Veil et les premiers élus au suffrage universel direct », *L'Harmattan*, mai/2012, *Cultures & Conflits*, n°85/86-printemps/été, p. 81.

<sup>271</sup> L'acte portant élection des représentants à l'assemblée au suffrage universel direct, *JO*, n° L 278, 8 octobre 1976, p. 5-11.

<sup>272</sup> Gfeller (A.E.) (2012). *op. cit.*, p. 81.

<sup>273</sup> *Ibid.*

<sup>274</sup> Veil (S.) (2007). *Une vie*, Paris, Stock, p. 181.

monde »<sup>275</sup>. Il s'agissait d'« un organe démocratique » qui contribuait à créer « des liens très forts entre les peuples de la Communauté » ajouta-t-elle<sup>276</sup>.

Malgré leurs accomplissements, les premières élections européennes directes en 1979 ont provoqué une situation dans laquelle les parlements nationaux s'éloignaient de la scène européenne (1). En outre, l'acte portant élection des représentants au PE au suffrage universel direct, annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976 a été modifié par la décision du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002<sup>277</sup>. Cette dernière a amené la rupture totale du lien entre les deux institutions parlementaires, en interdisant aux parlementaires d'exercer simultanément un mandat européen et un mandat national, ainsi que des mandats régionaux ou locaux (2).

### **1. La rupture du lien entre les deux institutions parlementaires depuis les premières élections européennes au suffrage universel direct**

L'apparition de la coopération interparlementaire est intimement liée à la rupture du lien organique entre les parlements nationaux et le PE sur la scène européenne. Avant la mise en place des élections européennes au suffrage universel direct, les députés au PE étaient désignés par chaque parlement national des États membres. Autrement dit, tous les parlementaires européens cumulaient *de jure* et *de facto* leur fonction européenne avec un mandat parlementaire national<sup>278</sup>. Grâce à ce double mandat, les parlements nationaux ont pu participer au processus d'intégration européenne. Mais, depuis 1979, cette situation de cumul systématique n'est plus possible. C'était une première rupture du lien entre Parlement européen et parlements nationaux, ce qui a progressivement isolé les parlements nationaux de la conduite des affaires européennes.

En fait, l'acte de Bruxelles du 20 septembre 1976 qui organise l'élection des députés au suffrage universel direct établit diverses incompatibilités entre le mandat parlementaire européen et des fonctions dans les institutions communautaires (membre de la Commission, juge, avocat général ou greffier de la Cour de justice des Communautés européennes, membre de la Cour des comptes des Communautés européennes, fonctionnaire ou agent en activités des institutions des Communautés européennes ou des organismes spécialisés qui leur sont rattachés, etc.) ; il interdit aussi de cumuler mandat européen et fonction exécutive nationale<sup>279</sup>.

Cet isolement des parlements nationaux dans les affaires européennes a été exacerbé par la décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection

---

<sup>275</sup> Gfeller (A.E.) (2012). *op. cit.*, p. 85.

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> Décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002, *op. cit.*

<sup>278</sup> Navarro (J.) (2013). « Le cumul des mandats au Parlement européen : causes nationales, conséquences européennes ? », in : *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, p. 99.

<sup>279</sup> *Ibid.*, p.101.

des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom.

## **2. La rupture totale du lien entre les deux institutions parlementaires depuis la décision du Conseil de l'UE de 2002**

En fait, l'élection au suffrage universel direct des députés européens n'empêchait pas un élu d'exercer simultanément un mandat européen et un mandat national, ainsi que des mandats régionaux ou locaux. Mais, l'article 5 de l'acte de 1976, qui autorisait le cumul des mandats européens et nationaux, a été abrogé par l'article 6 de la décision 2002/772/CE, EUROATOM qui précise désormais : « A partir de l'élection au Parlement européen en 2004, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre d'un parlement national »<sup>280</sup>, ce qui entraînait la rupture totale du lien entre les parlements nationaux et le PE.

Des dispositions nationales avaient déjà interdit le cumul des mandats électifs européens/nationaux dans certains pays même avant la décision 2002/772/CE, EUROATOM. Par exemple, le cumul des mandats électifs européens/nationaux était interdit en Grèce, en Espagne, au Portugal et en Autriche depuis l'adhésion de ces pays aux Communautés européennes. Concernant la Grèce, une exception existait cependant pour les candidats occupant les deux premières places sur les listes électorales<sup>281</sup>. En Belgique, la loi du 23 mars 1989 avait mis fin à la possibilité d'un cumul des mandats électifs européens/nationaux<sup>282</sup>. En Irlande, le mandat européen était compatible avec un mandat au *Dáil* et au *Seaned* mais pas avec la fonction de président ou de vice-président de ces institutions<sup>283</sup>. En France, la première réglementation sur le cumul des mandats électifs<sup>284</sup> introduisait, non pas une interdiction, mais une limitation du cumul vertical des mandats. Ainsi, un député ou un sénateur ont pu cumuler avec deux mandats au maximum parmi les mandats suivants : représentant auprès du PE ; conseiller régional ; conseiller général ; conseiller de Paris ; maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus, autre que Paris ; adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus autre que Paris. Mais depuis la réglementation de 2000<sup>285</sup>, le cumul des mandats électifs européens/nationaux n'est plus possible en France. Dans tous les autres États membres, le cumul des mandats électifs européens/nationaux restait théoriquement possible jusqu'avant les élections européennes de 2004.

---

<sup>280</sup> *Ibid.*

<sup>281</sup> Navarro (J.) (2013). *op. cit.*, p. 102.

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> Loi organique du 30 décembre 1985 n° 85-1405 et loi ordinaire du 30 décembre 1985 n° 85-1406.

<sup>285</sup> Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice.

Ce cumul des mandats électifs européens/nationaux a pu donner aux parlementaires nationaux un accès privilégié aux ressources européennes. Or, à cause de la généralisation de cette règle de non-cumul des mandats électifs européens/nationaux, les parlements nationaux ont été privés d'un nombre croissant de prérogatives au profit d'un échelon européen largement dominé par les exécutifs, et qui les privaient de toute possibilité de contrôle sur les institutions communautaires<sup>286</sup>. Ainsi, les parlements nationaux se sont rendus compte de la nécessité de coopérer avec le PE de manière étroite pour échanger des informations. De même, l'interdiction de ce cumul de mandat a conduit le PE à prendre en compte la nécessité de coopérer avec les parlements nationaux afin de jouer son rôle de représentation parlementaire de manière effective et substantielle.

Enfin, la rupture du lien entre le PE et les parlements nationaux et l'interdiction du cumul des mandats électifs européens/nationaux donnent lieu à la prise de conscience de la nécessité de coopération entre les deux institutions parlementaires en vue d'échanger d'informations essentielles pour contrôler l'exécutif de l'UE présenté par le Conseil et la Commission. Elle amène bien évidemment à la répartition des fonctions des deux institutions parlementaires. Le rôle de chacun d'entre eux se voit renforcé par les traités successifs. Malgré le renforcement du rôle de chacune entre eux, il existait une lacune démocratique au sein de l'UE de sorte que le PE et les parlements nationaux commençaient à chercher des possibilités pour combler la lacune, en jetant un coup d'œil à leur homologue. Ainsi émerge progressivement la nécessité de la coopération interparlementaire verticale.

## **B. Le déficit démocratique subsistant malgré le renforcement des deux institutions parlementaires**

À la suite de la rupture du lien entre le PE et les parlements nationaux, les fonctions de ces deux institutions parlementaires sont bien distinctes. D'une manière générale, le rôle du PE est de contrôler les institutions de l'Union tandis que les parlements nationaux sont chargés de contrôler les gouvernements en matière d'affaires européennes<sup>287</sup>.

La révision progressive des Traités vient renforcer peu à peu les rôles respectifs du PE et des parlements nationaux de l'UE (1). Bien que la Commission européenne ait été dès l'origine responsable devant le PE<sup>288</sup>, le pouvoir de contrôle de ce dernier sur la Commission

---

<sup>286</sup> Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *Le Traité de Lisbonne : texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, La documentation française, Paris, p. 59.

<sup>287</sup> Lagelle (A.) (2011). « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du Traité de Lisbonne », *Revue française de droit constitutionnel (RFDC)*, 3, n° 87, p. 55.

<sup>288</sup> L'article 17 §8 TUE dispose que : « [L]a Commission, en tant que collège, est responsable devant le Parlement européen. Le Parlement européen peut adopter une motion de censure de la Commission conformément à l'article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si une telle motion est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission. Cette motion de censure existe depuis le Traité de Rome. Selon la Cour de justice, la collégialité implique que les

restait assez limité mais à chaque nouvelle révision, il se voit finalement renforcé. Sur le plan de son pouvoir législatif, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le PE est devenu co-législateur à côté du Conseil de l'UE. Pour ce qui est des parlements nationaux, ils sont souvent tenus à l'écart de la procédure législative européenne. Leur rôle au niveau européen n'est officiellement renforcé que par le Traité de Lisbonne qui a largement comblé le « déficit démocratique », en exigeant l'approbation du Conseil de l'UE, représentant les États, et du PE, représentant les citoyens européens sur la quasi-totalité des textes législatifs et en nous permettant de voir que le président de la Commission européenne est désormais élu par une majorité parlementaire, comme de nombreux chefs de gouvernement nationaux<sup>289</sup>. Grâce au Traité de Lisbonne, les fonctions respectives du PE et des parlements nationaux sont désormais formellement mentionnées dans les Traités institutifs. Or, en dépit de ce renforcement du rôle du PE et des parlements nationaux, l'UE se heurte à la persistance du déficit démocratique de l'UE (2).

## **1. Le renforcement du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux**

Étant donné que les parlements nationaux avaient perdu tout moyen de contrôle en raison de l'élection au suffrage universel direct des députés européens<sup>290</sup>, il n'est pas étonnant que la rupture entre les parlements nationaux et le PE ait contribué à une meilleure différenciation du rôle de chacune de ces instances.

### **a) Le renforcement du rôle du Parlement européen**

Le PE, dénommé « Assemblée » par les Traités originels, a décidé de prendre, en 1958, le nom d'« Assemblée parlementaire européenne » lors de la première session et s'est baptisé « Parlement européen » par une résolution du 30 mars 1962<sup>291</sup>. Cette dénomination n'est acceptée par les États membres qu'en juin 1983 au cours du Conseil européen de Stuttgart, et ne fut consacrée qu'en 1987 dans les Traités, au moment de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen. Jusqu'en 1979, le PE n'avait qu'un seul moyen pour participer au processus législatif communautaire<sup>292</sup> : la consultation car longtemps, le Conseil fut qualifié comme le « législateur de droit commun »<sup>293</sup>. L'histoire du PE a été marquée par un accroissement continu de ses

---

décisions soient délibérées en commun et que tous les membres du collège soient collectivement responsables de l'ensemble des décisions prises. Sur ce point, voy. CJCE, 15 juin 1994, *Commission c/BASF* e.a., aff. C-137/92, *Rec.* 1994 I-02555, ECLI:EU:C:1994:247.

<sup>289</sup> Lamassoure (A.) (2016). « Pour une Europe 4.00 », *Commentaire*, 3, n° 155, p. 497.

<sup>290</sup> Costa (O.) et Saint Martin (F.) (2011). *op. cit.*, p. 206.

<sup>291</sup> Costa (O.) et Saint Martin (F.) (2011). *op. cit.*, p. 93 ; Guilloud (L.) (2009). « Le Parlement européen et la démocratie », *Petites Affiches*, n° 116 du 11 juin, p. 21.

<sup>292</sup> La Cour de justice dans ses arrêts *Isoglucose* du 29 octobre 1980, C-138/79 et C-139/79 a annulé un règlement du Conseil pour violation de l'obligation de consulter le PE. Elle a repris l'expression « processus législatif communautaire » dans ces affaires. Le Traité de Lisbonne a introduit la notion de « procédure législative » et de « fonction législative » de manière officielle. Voy. CJCE, 29 octobre 1980, *Isoglucose*, C-138/79, *Rec.* 1980 - 03333, ECLI:EU:C:1980:249 et C-139/79, *Rec.* 1980 -03393, ECLI:EU:C:1980:250.

<sup>293</sup> Blanc (D.) (2004). *Les Parlements européens et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*, Éditions L'Harmattan, p. 19.

pouvoirs dans de nombreux domaines tels que l'élaboration du droit de l'UE, la décision en matière budgétaire, le contrôle politique et le pouvoir de nomination. "Ce renforcement des pouvoirs du PE a en effet donné satisfaction à la fois aux opinions publiques, qui sont très attachées aux principes de la démocratie représentative, et aux représentants des États membres les plus réticents à l'égard de l'intégration européenne, qui y ont vu un moyen de limiter les pouvoirs et l'autonomie de la Commission européenne."<sup>294</sup>

Ici, on examinera la progression de pouvoirs du PE. De ce fait, on pourrait en dégager des éléments pouvant contribuer à la coopération interparlementaire verticale.

### **- L'expansion progressive du pouvoir législatif du PE**

En matière législative, la première initiative du PE en vue d'obtenir les compétences décisionnelles a été prise par Altiero Spinelli lorsqu'il proposa la rédaction d'un traité d'Union européenne en 1984. Le projet Spinelli prévoyait que le PE et le Conseil exerceraient conjointement le pouvoir législatif avec la participation active de la Commission (art. 38 du projet). Mais lors de la Conférence ayant précédé l'adoption de l'A.U.E., peu d'États membres ont été favorables à l'accroissement des pouvoirs législatifs du PE. Ainsi, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen le 1<sup>er</sup> juillet 1987, le PE n'avait à sa disposition que le pouvoir consultatif concernant l'élaboration du droit dérivé européen<sup>295</sup>, lequel lui a été accordé depuis le traité de Rome de 1957. Il pouvait ainsi s'exprimer à son propos en approuvant, rejetant une proposition législative voire en suggérant au Conseil des amendements. Même si l'Acte unique européen a instauré la « procédure de coopération »<sup>296</sup>, ce renforcement des pouvoirs législatifs du PE est resté largement limité<sup>297</sup>. En effet, dans la procédure de coopération, le Conseil avait le dernier mot s'il statuait à l'unanimité et le PE pouvait rejeter à la majorité absolue, en seconde lecture un texte du Conseil des Communautés européennes<sup>298</sup>. Cette procédure n'a été appliquée que dans le domaine de la coordination des politiques économiques et monétaires.

Par la suite, le pouvoir législatif du PE a été renforcé par l'instauration de la procédure de codécision par le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993 (art. 251 CE). Il a été encore renforcé par l'extension successive des domaines qui concernent la procédure de

---

<sup>294</sup> Costa (O.) (2009). « Le Parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité », *Politique européenne* n°28, printemps, L'Harmattan, p. 131.

<sup>295</sup> Van Raepenbusch (S.) (2016). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles : Éditions Larcier, p. 292 ; Un premier progrès se trouve dans la négociation, en 1975, d'un accord interinstitutionnel relatif à la « concertation » entre PE, Conseil et Commission sur les actes législatifs ayant un impact budgétaire. Sur ce point, voy. Costa (O.) (2014). « Que peut le Parlement européen ? », *Pouvoirs*, n° 149, p. 80.

<sup>296</sup> La procédure de coopération a permis au PE d'accroître sensiblement son influence : à la condition de bénéficier du soutien de la Commission et de l'appui d'au moins un État membre, le PE a pu imposer certains de ses amendements. Voy. Costa (O.) (2014). *op. cit.*, p. 80.

<sup>297</sup> Blanc (D.) (2004). *op. cit.*, p. 22.

<sup>298</sup> Le Conseil pouvait s'écarter de ce rejet du PE en statuant à l'unanimité.

codécision par les Traités d'Amsterdam et de Nice<sup>299</sup>. En fait, une fois que, avec le Traité d'Amsterdam, l'usage de la procédure de codécision a été accéléré, celui de la procédure de coopération a perdu son intérêt et cette dernière ne concernait plus que, dans le domaine de l'Union économique et monétaire, la définition des modalités de la procédure de surveillance des déficits excessifs et des spécifications des pièces de monnaie et des billets en euro<sup>300</sup>.

Le Traité de Lisbonne a étendu de nouveau le champ d'application de la procédure de codécision du PE à 45 nouveaux domaines dont la politique agricole commune ou les politiques relatives à la sécurité et à la justice. La procédure de codécision devient la « procédure législative ordinaire » considérée comme la norme (art. 289, §1 TFUE et art. 294, TFUE) et la procédure de coopération mise en place par l'Acte unique européen et remplacée par la procédure de codécision introduite depuis le traité de Maastricht est abolie<sup>301</sup>. C'est-à-dire, le traité de Lisbonne confère des pouvoirs équivalents au PE et au Conseil. Désormais, un acte législatif ne peut donc plus être adopté sans l'intervention du PE, bien que des procédures législatives spéciales<sup>302</sup> (art. 289, § 2, TFUE) permettent au Conseil d'avoir le dernier mot dans certains domaines.

La procédure législative ordinaire se déroule comme suit<sup>303</sup> : le PE se prononce en première lecture sur une proposition de la Commission européenne, puis soumet sa position au Conseil de l'UE. Si le Conseil de l'UE approuve tous les amendements des députés européens, la proposition de la Commission européenne en cause peut être adoptée. Mais dans le cas où le Conseil de l'UE adopte une autre position, le PE dispose d'un délai de trois mois<sup>304</sup> pour réagir. Il se prononce ensuite en deuxième lecture pour décider soit d'accepter la position, soit de l'amender à nouveau, en retournant vers le Conseil de l'UE, soit de la rejeter. En cas de désaccord persistant entre le Conseil de l'UE et le PE, le Président du PE convient avec le Conseil de l'UE d'une date et d'un lieu pour la première réunion du comité de conciliation<sup>305</sup> à partir de laquelle le délai de six semaines s'écoule qui peut être prolongé de huit semaines<sup>306</sup>. Ainsi, la procédure législative ordinaire donne une réelle capacité d'amendement ou de rejet des propositions au PE, et ce faisant, le place sur un strict pied d'égalité avec le Conseil<sup>307</sup>.

---

<sup>299</sup> De l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam jusqu'au 30 juin 2009, environ 900 procédures de codécision ont été conclues. V. la liste des procédures de codécision sur [http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal\\_bases\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal_bases_en.pdf)

<sup>300</sup> Dony (M.) (2009). « Trente ans de montée en puissance du Parlement européen dans le processus législatif communautaire », *Petites Affiches*, n° 116 du 11 juin, p. 47.

<sup>301</sup> Rideau (J.) (2010). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, p. 449.

<sup>302</sup> Les procédures spéciales s'expliquent par deux procédures différentes : la procédure de consultation permettant au PE de donner un avis qui n'est pas juridiquement contraignant et la procédure d'approbation (art. 352, TFUE) donnant au PE un droit de veto dans des domaines tels que l'adhésion à l'UE, la signature d'accords internationaux, la coopération judiciaire en matière pénale et les modalités de retrait de l'UE.

<sup>303</sup> Voy. le schéma de la procédure législative ordinaire sur [http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_fr.htm)

<sup>304</sup> Ce délai peut être prolongé d'un mois sur demande.

<sup>305</sup> Article 70 du règlement du Parlement européen.

<sup>306</sup> Article 294§10 TFUE.

<sup>307</sup> Costa (O.) (2014). *op. cit.*, p. 79.

## **- L'expansion progressive du pouvoir budgétaire du PE**

Pendant longtemps, le pouvoir budgétaire appartenait exclusivement au Conseil de l'UE, le PE n'ayant qu'un rôle consultatif. Le PE ne partage, avec le Conseil de l'UE, le pouvoir d'adopter l'ensemble du budget annuel de l'UE que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne<sup>308</sup>. De ce fait, le PE jouit aujourd'hui de pouvoirs comparables à ceux du Conseil, ainsi que d'un rôle exclusif dans la validation finale du budget et dans le vote de la décharge budgétaire<sup>309</sup>. Selon J.-P. Cot, l'exercice de la fonction budgétaire à égalité avec le Conseil constitue peut-être la principale innovation au regard des pouvoirs du PE et une véritable révolution en soi<sup>310</sup>. La procédure actuelle est suivante<sup>311</sup> : le Conseil de l'UE adopte une position qu'il transmet au PE. Si le PE approuve la position du Conseil de l'UE ou s'abstient de statuer, le budget est adopté. Mais dans le cas où le PE adopte des amendements, le projet de budget est à nouveau transmis au Conseil de l'UE et à la Commission européenne. Un comité de conciliation qui est chargé d'aboutir à un projet commun dans un délai de 21 jours est convoqué. L'approbation ou le refus d'un projet de budget dépend en dernier ressort de la décision du PE. En ce qui concerne le budget pluriannuel de l'UE, celui-ci est adopté à travers une procédure législative spéciale nécessitant l'unanimité du Conseil de l'UE après l'approbation du PE qui requiert les voix de la majorité de ses membres<sup>312</sup>.

Or, même si le PE gagne en influence dans l'élaboration du budget annuel et pour l'approbation finale du cadre financier pluriannuel, le pouvoir budgétaire du PE fait figure d'hémiplégie, compte tenu de l'absence de réelle autonomie financière de l'UE par rapport aux États membres<sup>313</sup>. En effet, selon l'article 311 du TFUE, l'UE est intégralement financée par des ressources propres de trois types principaux : celles dites « traditionnelles » qui sont des revenus liés à des politiques de l'Union<sup>314</sup>, celles qui résultent de l'application d'un taux uniforme à l'assiette TVA de chaque État membre<sup>315</sup> et la ressource « RNB »<sup>316</sup> correspondant à un taux uniforme appliqué au revenu national brut de chaque État membre. Cette ressource « RNB » peut contribuer à davantage d'équité dans le financement de l'Union. Mais, certains États membres revendiquent le bénéfice de fonds et d'aides communautaires à hauteur de leur

---

<sup>308</sup> Cet amendement est introduit par MM. Barnier et Vitorino à la Convention (CONV 709/03).

<sup>309</sup> Costa (O.) (2014). *op. cit.*, p. 79.

<sup>310</sup> Cot (J.-P.) (2007). *op.cit.*, p. 294.

<sup>311</sup> Pour l'explication détaillée du déroulement de la procédure, cf. Van Raepenbusch (S.) (2016). *op.cit.*, pp. 317-322.

<sup>312</sup> Article 86 du règlement du Parlement européen.

<sup>313</sup> Costa (O.) et Saint Martin (F.) (2011). *op. cit.*, p. 137 ; « *Le pouvoir budgétaire du PE n'est limité que par son absence de compétence vis-à-vis de la détermination des recettes de l'Union et son association restreinte à la définition du cadre budgétaire pluriannuel qui détermine les grandes lignes du budget.* », voy. Costa (O.) (2014). *op. cit.*, p. 79.

<sup>314</sup> Par exemple, les droits de douane perçus aux frontières extérieures de l'Union sur les importations en vertu du tarif douanier commun et les prélèvements agricoles affectant les échanges de produits agricoles avec des pays tiers.

<sup>315</sup> Une ressource basée sur les recettes TVA a été conçue suite aux négociations du GATT visant à réduire les droits de douane dans le monde et à aligner les prix agricoles protégés sur les prix des marchés. Voy. Abeele (M.-V.) (2012). « Le budget de l'Union européenne : instrument de pouvoir du Parlement européen ? », in *Réalisation et défis de l'Union européenne : mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, Bruxelles, Bruylant, p. 64.

<sup>316</sup> Revenu National Brut.

contribution au budget de l'Union, ce qui provoque une perte d'autonomie financière de l'UE par rapport aux États membres<sup>317</sup>. Sur ce point-là, il y aurait matière à une coopération interparlementaire entre le PE et les parlements nationaux.

### **- Le pouvoir de contrôle politique**

Au-delà, sur le plan du contrôle politique, l'on assiste à un système plus complexe de triangle institutionnel qui n'obéit pas aux règles classiques de la séparation des pouvoirs et qui s'accompagne d'une séparation verticale entre les institutions de l'UE et les autorités nationales<sup>318</sup>. Même si théoriquement, le contrôle du PE devrait s'exercer à la fois sur la Commission et sur le Conseil de l'UE, il concerne surtout la Commission parce qu'il serait délicat en effet pour le PE, de contrôler des activités du Conseil de l'UE dont la légitimité démocratique des membres leur est accordée par les parlements nationaux<sup>319</sup>. Par ailleurs, la consécration du Conseil européen en tant qu'institution européenne ne date que de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et les relations entre le PE et le Conseil européen ne semblent guère avoir préoccupé les auteurs des Traités<sup>320</sup>. Dans cette perspective, il est sans aucun doute difficile de parler des mécanismes de contrôle du PE sur ses homologues institutionnels comme le Conseil de l'UE. Néanmoins, il existe certains mécanismes de contrôle parlementaire sur ce que l'on pourrait appeler l'exécutif de l'UE.

Dans un sens large, les pouvoirs de nomination du PE pourraient déjà être inclus dans son pouvoir de contrôle. En effet, l'élargissement de ses pouvoirs finit par lui donner effectivement un véritable pouvoir de contrôle : Le PE intervient dans la désignation du président de la Commission et, selon un mécanisme d'investiture, doit donner son assentiment à la composition de la Commission<sup>321</sup>. Dans sa proposition d'un candidat au poste de président

---

<sup>317</sup> Costa (O.) et Saint Martin (F.) (2011). *op. cit.*, p. 138.

<sup>318</sup> Gerkrath (J.) (2004). « Les conditions de la démocratie dans l'Union européenne », *Revue universelle des droits de l'homme (RUDH)*, p. 363 et s ; Le recours à une notion de droit constitutionnel dans une étude de droit communautaire soulève d'importantes difficultés d'ordre épistémologique et il est nécessaire de préciser d'emblée les conditions auxquelles on entend utiliser la théorie de la séparation des pouvoirs. Voy. Roland (S.) (2008). *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruxelles, Bruylant.

<sup>319</sup> Costa (O.) et Saint Martin (F.) (2011). *op. cit.*, p. 144.

<sup>320</sup> Guilloud-Colliat (L.) (2016). « Contours et détours du contrôle du Parlement européen sur le Conseil européen et le Conseil », In : *La responsabilité politique des exécutifs des États membres de l'Union du fait de leur action européenne* (dir. Geslot (C.), Monjal (P.-Y.) et Rossetto (J.)), Bruxelles : Bruylant, p. 257.

<sup>321</sup> L'article 17 §7 TUE dispose que « *En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure [...]. Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée* » ; La déclaration n° 11 annexée aux Traités dispose aussi que « [...] le Parlement européen et le Conseil européen ont une responsabilité commune dans le bon déroulement du processus conduisant à l'élection du président de la Commission européenne [...] ». Cela illustre le principe de coopération loyale entre les institutions, tel qu'il est mentionné à l'article 13 §2 TUE. Voy. Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 94.

de la Commission, le Conseil européen doit tenir compte des élections européennes. Sur proposition du Conseil européen statuant à la majorité qualifiée, le PE élit le président de la Commission à la majorité des membres qui le composent (au lieu de la majorité des suffrages exprimés). Cela « *peut rendre la désignation difficile, mais lui confère un plus grand soutien parlementaire* »<sup>322</sup>. Ces changements apportés par le Traité de Lisbonne permettent au président de la Commission de tirer sa légitimité du vote parlementaire.

Par ailleurs, le PE peut s'opposer à certaines nominations de commissaires, ce qui témoigne de la place qu'il a prise en ce domaine. Il doit être consulté par le Conseil avant la nomination des membres de la Cour des comptes (l'article 286§2 du TFUE). Il doit également être consulté avant que le président, le vice-président et le directoire de la Banque centrale européenne (BCE) ne soient nommés par le Conseil européen (l'article 283§2 du TFUE). Il élit le médiateur européen qui est un organe chargé d'examiner les cas de mauvaise administration (l'article 228 TUE).

Dans un sens étroit, il est possible de constater que les moyens de contrôle du PE sur la Commission et le Conseil de l'UE sont les droits d'information et de sanction attribués au PE. Si l'on accepte la distinction entre les pouvoirs de contrôle « aux fins d'information » et ceux « aux fins de sanction »<sup>323</sup>, le PE s'en tient au premier concernant le contrôle sur le Conseil. Le Conseil de l'UE présente au PE un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen selon l'article 15 §6 TUE. Dans le domaine des PESC/PSDC, le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique sécurité, qui est également un des vice-présidents de la Commission européenne (Articles 17 §4 et 18 §4 TUE), présente, deux fois par an au PE, un rapport, sachant qu'il préside le Conseil des affaires étrangères (Articles 18 §3 et 27 §1 TUE) « de façon permanente »<sup>324</sup>. Quant au contrôle sur la Commission, le PE jouit des deux types de pouvoirs de contrôle. D'une part, la Commission soumet également au PE des rapports, y compris un rapport annuel sur les activités de l'UE et sur l'exécution du budget d'une manière régulière. Une fois par an, le Président de la Commission européenne prononce son discours sur l'état de l'Union lors d'une séance plénière du PE<sup>325</sup>. D'autre part, le PE peut adopter une motion de censure<sup>326</sup> à l'encontre de la Commission (Art. 17 §8 TUE). Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres qui composent le PE, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs

---

<sup>322</sup> Jacqué (J.-P.) (2018). *op. cit.*, p. 402.

<sup>323</sup> Chauchat (M.) (1989). *op. cit.*, p. 98.

<sup>324</sup> Alors que dans d'autres formations du Conseil, la présidence est semestrielle, seulement le Conseil des affaires étrangères est doté d'une présidence permanente. Voy. Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 97.

<sup>325</sup> « *Chaque année, au cours de la première période de session de septembre, a lieu un débat sur l'état de l'Union à l'occasion duquel le président de la Commission prononce une allocution dans laquelle il dresse le bilan de l'année en cours et esquisse les priorités pour les années suivantes. À cette fin, le président de la Commission précisera parallèlement par écrit au Parlement les éléments clés présidant à l'élaboration du programme de travail de la Commission pour l'année suivante.* » Voy. L'annexe IV.5 de l'accord-cadre sur les relations entre le PE et la Commission européenne, *J.O.U.E.* L 304 du 20 novembre 2010, p. 47.

<sup>326</sup> Compte tenu le fait que la Commission Santer démissionne le 15 mars 1999 sans qu'une motion de censure soit adoptée, pour le PE, l'existence de la procédure de motion de censure est déjà un moyen principal du contrôle sur l'exécutif de l'UE.

fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner « des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission »<sup>327</sup> (Art. 234 TFUE).

Par conséquent, compte tenu le fait que le PE ne jouit pas des pouvoirs de contrôle « aux fins de sanction » par rapport au Conseil, lequel qui a pris un certain nombre de décisions intergouvernementales, il n'est pas surprenant qu'une telle progression des compétences du PE qu'on a évoqué au-dessus ne permette pas de remédier à l'ensemble des difficultés associées au déficit démocratique de l'UE, notamment surgit dans les domaines où la méthode intergouvernementale domine comme dans ceux de la PESC/PSDC et de la gouvernance économique de l'UE. C'est pour la raison pour laquelle nous devrions en même temps observer de près le rôle des parlements nationaux au niveau européen dans lequel on pourrait découvrir un moyen du contrôle effectif sur l'exécutif de l'UE.

### **- Le pouvoir de délibération du PE**

Bien que la plupart des chercheurs distinguent trois catégories de fonction/pouvoir du PE (législative, budgétaire et de contrôle politique), il importe d'insister sur la fonction délibérative du PE, laquelle est souvent imperceptible à cause de son caractère non contraignant mais est importante dans l'optique de la coopération interparlementaire.

En fait, le pouvoir de délibération du PE est fort<sup>328</sup>. Ce pouvoir du PE s'exprime par le biais de résolutions et de déclarations écrites. Tout député peut déposer une proposition de résolution portant sur un sujet qui entre dans le cadre des activités de l'Union européenne<sup>329</sup>. La commission compétente décide de la procédure<sup>330</sup>. Les auteurs d'une proposition de résolution sont informés des décisions de la commission et de la Conférence des présidents<sup>331</sup>. Lorsque la proposition a été reprise par la commission compétente, cette dernière est la seule qui puisse encore la retirer jusqu'à l'ouverture du vote final<sup>332</sup>. Une proposition de résolution retirée peut être immédiatement reprise et déposée à nouveau par un groupe politique, une commission ou un nombre de députés égal à celui qui est requis pour la déposer<sup>333</sup>.

Une « déclaration écrite » d'une longueur maximale de deux cents mots portant exclusivement sur un sujet relatif aux compétences de l'UE peut être présentée par dix députés européens au moins, issus de trois groupes politiques au moins<sup>334</sup>. Tout député européen peut

---

<sup>327</sup> Après qu'une motion de censure est adoptée, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après, le HR) n'est plus commissaire chargé des relations extérieures. Toutefois, il continue à présider le Conseil des affaires étrangères et joue le rôle de mandataire du Conseil pour la PESC. En effet, depuis la création du poste d'un HR à l'issue de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les trois fonctions sont exercées par un HR, dotée d'une « triple casquette ». Voy. Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 96-97.

<sup>328</sup> Le PE conserve un rôle de forum très actif. Voy. Costa (O.) (2014). *op. cit.*, p. 79.

<sup>329</sup> Art. 133.1 du règlement intérieur du Parlement européen, 8<sup>ème</sup> législature, septembre 2015.

<sup>330</sup> Art. 133.2 dudit règlement.

<sup>331</sup> Art. 133.3 dudit règlement.

<sup>332</sup> Art. 133.7 dudit règlement.

<sup>333</sup> Art. 133.8 dudit règlement.

<sup>334</sup> Art. 136.1 dudit règlement.

apposer sa signature sous une déclaration inscrite au registre électronique<sup>335</sup>. L'intérêt de cet instrument est qu'il est très simple d'utilisation et qu'il permet aux députés européens de faire émerger un sujet qui n'aurait jamais atteint le degré de maturité nécessaire pour faire l'objet d'un rapport d'initiative<sup>336</sup>. En tout état de cause, le pouvoir de délibération, lequel représenté par des résolutions et des déclarations écrites, autorise au PE à débattre de tous les aspects de l'activité de l'UE<sup>337</sup>. Ce droit de débattre de tous ces sujets et d'exprimer les positions du PE soit par le vote d'une résolution soit par une déclaration écrite « *fait du PE le principal animateur d'un espace public européen en voie d'émergence ainsi qu'un interlocuteur privilégié pour les destinataires des politiques et les organisations de la société civile* »<sup>338</sup>. Or, un certain nombre de chambres nationales ne disposent pas de cette capacité d'expression, ce qui conduit à limiter leur influence et à laisser à l'exécutif le contrôle de l'agenda politique<sup>339</sup>. Cette situation pourrait inspirer aux parlements nationaux un désir de coopération avec le PE.

## **b) Le renforcement du rôle des parlements nationaux de l'UE**

Les parlements nationaux exprimaient traditionnellement leurs positions à propos des propositions législatives européennes à travers « *le prisme de leurs gouvernements respectifs agissant au sein du Conseil des ministres, et selon des modalités très différentes d'un pays à l'autre de l'Union* »<sup>340</sup>. Autrement dit, le rôle des parlements nationaux s'était limité à un contrôle sur la politique de leurs gouvernements et à une consultation périodique, voire occasionnelle jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. En effet, les parlements nationaux ont brusquement perdu leur terrain législatif au niveau européen lors de l'élection au suffrage universel direct des députés européens en 1979 tandis que le rôle législatif du PE a été sensiblement accru au cours des derniers Traités, notamment par la généralisation de la procédure de codécision. Ce faisant, ils faisaient parfois figure de perdant ou de retardataire dans le processus de la construction européenne<sup>341</sup>. Ici, il convient de noter d'abord l'évolution du renforcement du rôle des parlements nationaux sur la scène européenne (i) et ensuite le rôle actuel de ces derniers à l'échelle européenne depuis le traité de Lisbonne (ii), lequel pourrait faire l'objet d'une des ressources importantes afin d'étudier la coopération interparlementaire verticale au sein de l'UE.

---

<sup>335</sup> Art. 136.3 dudit règlement.

<sup>336</sup> Costa (O.) et Saint Martin (F.) (2011). *op. cit.*, p. 99.

<sup>337</sup> Jacqué (J.-P.) (2018). *op. cit.*, p. 310.

<sup>338</sup> Costa (O.) (2014). *op. cit.*, p. 79.

<sup>339</sup> Cot (J.-P.) (2007). *op. cit.*, p. 295.

<sup>340</sup> Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 59.

<sup>341</sup> Cf. Cygan (A.) (2012). « National parliaments within the EU polity: no longer losers but hardly victorious », Springer, ERA-forum, vol.12, n°4, march, pp. 517-533; Maurer (A.) et Wessels (W.) (2001). *op. cit.*; Rozenberg (O.) (2004). « La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union européenne », in : O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnette (éds.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, p. 80.

i) Les parlements nationaux, victimes de l'intégration européenne

Le traité de Maastricht s'était accompagné d'une déclaration relative aux parlements nationaux et à la coopération interparlementaire et ensuite, le traité d'Amsterdam a pour la première fois reconnu leur rôle officiel à travers son protocole<sup>342</sup> relatif au « rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne », et favorisé leur participation aux activités de l'UE, notamment en ayant évoqué la Conférence des organes des Parlements spécialisés dans les affaires européennes (COSAC)<sup>343</sup>. Cependant, les parlements nationaux n'étaient pas satisfaits de leur rôle dans le processus de la construction européenne et s'efforçaient continuellement de le renforcer. Par exemple, lors de leur participation à la « Convention sur l'avenir de l'Union »<sup>344</sup> au début des années 2000, ils ont réussi, à obtenir un droit de regard effectif sur la construction européenne. Ils sont en effet dépositaires d'une légitimité démocratique historique à laquelle plus de cinquante années de construction européenne ont été incapables de substituer une légitimité alternative également efficace<sup>345</sup>. Même si le Traité de Lisbonne reconnaît aussi le renforcement du rôle du PE, il introduit dans les Traités, pour la première fois, une disposition sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne qui prévoit que « les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union »<sup>346</sup>, par les moyens suivants :

*en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union ;*

*en veillant au respect du principe de subsidiarité ;*

*en participant aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust ;*

*en prenant part aux procédures de révision des traités ;*

*en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union ;*

*en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen.*

Cet article 12 TUE fait figure de réponse directe des rédacteurs du Traité de Lisbonne à la défiance exprimée par les peuples français et néerlandais lors de leur référendum sur le traité

---

<sup>342</sup> Le rôle des parlements nationaux est renforcé d'autant plus que depuis le traité d'Amsterdam dans le sens où les protocoles ont la même valeur juridique que le traité lui-même auquel ils sont assimilés tandis que les déclarations annexées au traité ont une valeur politique.

<sup>343</sup> Meyer-Heine (A.) (2012). « La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union », Éditeur : Ed. juridiques associées, *Droit et société*, 2012/1, n° 80, p. 39 ; Maurer (A.) (2003). « The European Parliament, the national parliaments and the EU Conventions », L'Harmattan, *Politique européenne*, 1, n° 9, p. 76-98.

<sup>344</sup> Elle est une institution provisoire, créée à l'issue du Conseil européen de Laeken en décembre 2001. Elle est composée de 105 membres dont 84 parlementaires nationaux (des 25 États membres et 3 pays candidats à l'époque), des députés européens et 2 membres de la Commission européenne et le Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing et deux vice-présidents.

<sup>345</sup> Roland (S.) (2012). « Quand le performatif tient lieu d'argumentatif : la contribution des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union », *Revue de l'Union européenne*, n° 556, mars, p. 179.

<sup>346</sup> L'article 12 TUE.

établissant une constitution pour l'Europe<sup>347</sup>. Il est en effet une disposition qui fait date pour le renforcement du rôle des parlements nationaux<sup>348</sup>. Ce renforcement est en réalité un élargissement du champ de compétence des parlements nationaux<sup>349</sup>.

Il n'est donc pas étonnant que le Traité de Lisbonne se voie surnommer « le Traité des parlements »<sup>350</sup>, compte tenu de ces nouvelles prérogatives des parlements nationaux reconnues par le Traité de Lisbonne. Elles s'ajoutent aux cas pour lesquels les Traités prévoient l'approbation d'un acte de l'Union européenne par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives<sup>351</sup> : mise en place d'une défense commune (article 42 TUE) ; révision des Traités (article 48 TUE) ; adhésion de nouveaux États membres (article 49 TUE) ; retrait de l'Union (article 50 TUE) ; ajout de dispositions tendant à compléter les droits constitutifs de la citoyenneté européenne (article 25 TFUE) ; modalités d'élection des députés européens (article 233 TFUE) ; ressources propres (article 311 TFUE)<sup>352</sup>. Compte tenu du fait qu'une telle approbation requiert la ratification des parlements nationaux, il est évident que les parlements nationaux jouent un rôle important dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

## ii) Le rôle renforcé des parlements nationaux depuis le traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne offre trois prérogatives nouvelles aux parlements nationaux qui leur permettent d'exercer un véritable contrôle politique donc susceptible d'influencer le processus normatif européen au-delà d'un simple contrôle informationnel : premièrement, les manières de réviser des Traités (1), notamment une possibilité d'interrompre la mise en œuvre de certaines procédures de révision simplifiée (plus précisément, la procédure d'adoption d'une clause passerelle)<sup>353</sup> ou encore dans le domaine du droit de la famille<sup>354</sup>. Deuxièmement, le rôle des parlements nationaux a été renforcé dans la procédure législative de l'UE (2), par l'instauration du « mécanisme d'alerte précoce », reconnu comme le système des cartons de différents couleurs<sup>355</sup>. Enfin, le nouveau rôle attribué aux parlements nationaux dans

---

<sup>347</sup> Roland (S.) (2012). *op. cit.*, p. 179.

<sup>348</sup> Il s'agit d'un article des traités exclusivement consacré au rôle des parlements nationaux, ce qui n'était pas le cas dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, voy. Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 59.

<sup>349</sup> Lagelle (A.) (2011). *op. cit.*, p. 39.

<sup>350</sup> Voy. Barón Crespo (E.) (2012). « Parliamentary democracy and the Treaty of Lisbon », *OPAL Online Paper*, n° 1.

<sup>351</sup> Voy. L'article 4 §2 dispose que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. »

<sup>352</sup> Arpio Santacruz (M.) (2012). « La démocratie parlementaire dans le Traité de Lisbonne : quel rôle pour les parlements nationaux ? », In : *A man for All Treaties*, Bruxelles, Bruylant, p.3.

<sup>353</sup> L'article 48 § 7 du TUE.

<sup>354</sup> L'article 81 § 3, al. 3 du TFUE dispose que « ...en cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil peut adopter ladite décision ».

<sup>355</sup> Jamot (D.) (2016). « L'émergence au sein de l'Union européenne d'un contrôle parlementaire transnational » in *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles,

l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire (3) fait de cette troisième prérogative un outil extrêmement efficace lorsqu'elle s'ajoute aux deux premières. Relative à la coopération interparlementaire, cette prérogative attribuée aux parlements nationaux est clairement gravée dans l'article 12 du TUE dont la mise en œuvre est précisée par le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et par le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui sont annexés au Traité de Lisbonne.

(1) Le rôle renforcé des parlements nationaux dans la procédure de révision des Traités

Concernant la révision des Traités, force est de constater qu'il y a deux manières de réviser des Traités avec lesquelles les parlements nationaux jouent un rôle non négligeable. Ce sont la procédure de révision ordinaire dont l'un des changements importants<sup>356</sup> depuis le Traité de Lisbonne est la méthode de Convention (Art. 48 §2-§5 TUE) et les procédures de révision simplifiée (Art. 48 §6-§7).

**- La méthode de Convention**

L'article 12 (d) du TUE dispose que les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union, en prenant part aux procédures de révision ordinaire des traités, conformément à l'article 48 du TUE. Il y avait deux usages de la méthode de Convention, laquelle assurant la participation des parlementaires nationaux et des députés européens à une Convention : la Convention qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux de l'UE, convoquée entre 1999 et 2000<sup>357</sup> et celle sur le futur de l'Europe, convoquée entre 2002 et 2003. Même si ces Conventions se sont composées des représentants des gouvernements nationaux, de la Commission européenne et d'autres institutions et organes de l'UE, ce qui a été important pour concrétiser des résultats du travail collectif, les parlementaires nationaux et les députés européens sont la majeure partie de telles Conventions. Cette méthode de Convention suggère la possibilité d'un élargissement possible de la coopération interparlementaire verticale.

---

Bruylant, pp. 289-290 ; Il faut rappeler que le rôle des parlements nationaux concernant la surveillance du respect du principe de subsidiarité fait partie d'une des ressources principales de la coopération interparlementaire horizontale. Ce rôle des parlements nationaux et sa base juridique seront traités de manière approfondie dans le titre II de cette première partie.

<sup>356</sup> Un autre changement important concernant la procédure de révision ordinaire est le fait que le droit d'initiative est étendu au Parlement européen.

<sup>357</sup> Ce premier usage de la méthode de Convention correspond à la première tentative des organes politiques en vue d'assumer une des tâches principales du constitutionalisme. Voy. Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). « Conclusion: Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 354.

## **- La révision « simplifiée » des traités**

Parmi les prérogatives des parlements nationaux en matière européenne<sup>358</sup>, M. Fartunova mentionne la procédure de révision « simplifiée » des traités, instaurée par le Traité de Lisbonne (Art. 48 §6 et §7 TUE)<sup>359</sup>, laquelle permet au Conseil européen d'adopter, dans des domaines où le Conseil de l'UE statue à l'unanimité, une décision l'autorisant à statuer à la majorité qualifiée (Art. 48 §7 TUE). Cette nouvelle procédure de révision maintient le rôle clé des parlements nationaux. En effet, dans le cadre de la procédure simplifiée de révision, les parlements nationaux jouent quelquefois un rôle non négligeable dans la révision des traités avec leur droit de veto sur le recours à la « clause passerelle ». L'article 6 du protocole n° 1 démontre la démarche, à savoir lorsque le Conseil européen envisage de recourir à cette « clause passerelle » consacrée à l'article 48 §7, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., TUE, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision sur l'utilisation de la « clause passerelle » ne soit adoptée et les parlements nationaux peuvent s'y opposer<sup>360</sup>.

### (2) Le rôle renforcé des parlements nationaux dans la procédure législative de l'UE

Depuis le Traité de Lisbonne, les parlements nationaux jouent légitimement un rôle important dans la participation à la procédure législative de l'UE à travers le système de la surveillance du respect du principe de subsidiarité des projets de propositions législatives ne relevant pas de la compétence exclusive de l'UE. L'article 12 §2 du TUE le leur autorise et les articles 6 et 7 du protocole n° 2 précisent le fameux « mécanisme d'alerte précoce » en tant qu'outil pour la surveillance du respect du principe de subsidiarité<sup>361</sup>.

Retenons qu'avant même l'introduction du « mécanisme d'alerte précoce », un effort avait été fait de la part de la Commission en vue d'écouter la voix des parlements nationaux sur ses projets des propositions législatives, en leur offrant des informations utiles leur permettant d'évaluer ces projets. C'est ce qu'on appelle le « dialogue politique » entre la Commission européenne et les parlements nationaux. Ce dialogue politique a été lancé par l'initiative du Monsieur l'ancien président de la Commission européenne, Barroso en 2006<sup>362</sup>. Depuis septembre 2006, la Commission s'engage à transmettre directement toutes ses nouvelles propositions législatives et ses documents de consultations à savoir ses livres verts, ses livres blancs et ses communications ainsi que le programme législatif annuel et d'autres documents stratégiques ou de planification aux parlements nationaux, en les invitant à réagir en vue

---

<sup>358</sup> Fartunova (M.) (2015). « Les prérogatives des parlements nationaux dans les Constitutions nationales au regard de la construction européenne », *Revue des affaires européennes (R.A.E.)*, 2015/3, p. 464-465.

<sup>359</sup> L'article 48 TUE reprend en termes identiques la disposition correspondante du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

<sup>360</sup> Ce pouvoir de s'opposer à l'usage de la « clause passerelle » motive le PE à coopérer avec les parlements nationaux.

<sup>361</sup> Ce mécanisme d'alerte précoce sera expliqué, d'une manière approfondie, sous l'angle de la coopération entre les parlements nationaux dans la section I du chapitre II de la présente thèse.

<sup>362</sup> COM (2006) 211 final du 10 mai 2006, Communication de la Commission au Conseil européen, « un projet pour les citoyens, produire des résultats pour l'Europe ».

d'améliorer la procédure législative de l'UE. Il s'avère que cette initiative de Barroso a influencé l'élaboration de l'article 2 du protocole n° 1 selon lequel les propositions législatives de la Commission sont directement envoyées aux parlements nationaux. Une commission particulière de la Commission européenne, la Commission sur les relations avec les parlements nationaux présente, chaque année, son rapport annuel sur la subsidiarité et la proportionnalité depuis 2007 dans le cadre du rapport « *Better Lawmaking* » entamé depuis 2001 et celui sur les relations avec les parlements nationaux depuis 2006<sup>363</sup>. Il semble que les parlements nationaux considèrent le « dialogue politique » comme un de leurs outils pour effectuer d'une manière plus efficace leur rôle de la surveillance du respect du principe de subsidiarité.

### (3) Le nouveau rôle des parlements nationaux dans l'organisation et la promotion de la coopération interparlementaire

Outre leurs deux rôles à caractère constitutionnel (la révision des traités et la participation de la procédure législative de l'UE), on trouve également d'autres rôles des parlements nationaux dans ce protocole n° 1 qui se compose de deux titres : « informations destinées aux parlements nationaux » (art. 1 à 8) et « coopération interparlementaire » (art. 9 à 10). Ce protocole n° 1 apporte quelques innovations pour le renforcement du rôle des parlements nationaux dans l'UE. Outre l'article 6 dudit protocole lié à la révision des traités, d'autres innovations ont suivi ; désormais, les propositions législatives de la Commission sont directement envoyées aux parlements nationaux alors qu'auparavant, elles étaient transmises aux parlements nationaux à travers les gouvernements nationaux (art. 2 du protocole n° 1) ; la liste des documents dont les parlements nationaux sont destinataires est étendue, en incluant les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil (art. 5 du même protocole) ; le PE et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union (art. 9 du même protocole). Cette disposition nous démontre que le PE et les parlements nationaux ont la nécessité de coopérer afin de définir les modalités de la coopération interparlementaire ; la COSAC peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions européennes, en promouvant l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le PE, y compris entre leurs commissions spécialisées et elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de PESC/PSDC (art. 10). Cette disposition est innovante compte tenu du fait qu'auparavant, ce droit était limité au domaine de la justice et des affaires intérieures. D'une certaine manière, le titre I « informations destinées aux parlements nationaux » et le titre II « coopération interparlementaire » dudit protocole sont étroitement liés. En effet, il est à peine imaginable que la coopération interparlementaire existe sans informations destinées aux parlements nationaux. Il convient ainsi de considérer le titre I « informations destinées aux parlements nationaux » comme un droit d'être informé, non pas un rôle des parlements nationaux.

---

<sup>363</sup> On peut consulter les rapports annuels sur les relations avec les parlements nationaux sur le site suivant : [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/political\\_dialogue\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/political_dialogue_fr.htm)

En définitive, les parlements nationaux jouent un rôle qui leur a été attribué par le Traité de Lisbonne à l'occasion de la révision des traités : la participation à la procédure législative de l'UE à travers leur surveillance du respect du principe de subsidiarité ainsi que l'organisation et la promotion de la coopération interparlementaire. Outre leur rôle qui découle du Traité, les parlements nationaux jouent aussi un rôle très important dans le rapprochement entre l'Union et ses citoyens, compte tenu de leur proximité avec ceux-ci<sup>364</sup>. Or, en dépit du renforcement du rôle de ces deux institutions parlementaires, il existe un angle mort dans la légitimité démocratique des actes de l'UE.

## **2. La remise en cause de la légitimité démocratique de l'UE**

La coopération interparlementaire semble nécessaire en vue de pallier l'absence ou l'insuffisance du contrôle parlementaire résultant du manque d'échange d'informations. Il n'en demeure pas moins que le déficit démocratique de l'UE ne découle pas uniquement d'un simple manque d'échange d'informations survenu par la rupture totale du lien entre les deux institutions parlementaires. Il résulte aussi de l'ambiguïté de la démocratie représentative dans l'UE ainsi que de l'usage accru de la méthode intergouvernementale.

Le préambule du Traité sur l'Union européenne affirme l'attachement des signataires aux « principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit » et le titre 2 témoigne de la démocratisation des institutions de l'UE. Selon l'article 10 §1 du TUE, le fonctionnement de l'UE repose sur le principe de « démocratie représentative », lequel se traduit non seulement par la représentation directe des citoyens au sein du Parlement européen, mais encore par le fait que les gouvernements des États membres sont eux-mêmes responsables devant leurs parlements nationaux ou devant leurs citoyens.

Or, longtemps, le thème du déficit démocratique<sup>365</sup> est au centre des critiques dirigées contre le système européen qui se sont constamment renforcées par de nouveaux transferts de compétences<sup>366</sup>. À partir de la signature du traité de Maastricht et à la suite notamment des référendums danois et français, les élites politiques se sont inquiétées de voir sanctionnées leurs actions par les électeurs de sorte que la perception de l'opinion publique est devenue un élément

---

<sup>364</sup> Arpio Santacruz (M.) (2012). *op. cit.*, p. 20.

<sup>365</sup> Le terme « déficit démocratique » est apparu pour la première fois dans le rapport sur le déficit démocratique des Communautés européennes, fait au nom de la Commission institutionnelle du PE par Michel Toussaint, PE DOC A 2276/87, 1<sup>er</sup> février 1988. Peter L. Lindseth propose le terme « déconnection démocratique » à la place de « déficit démocratique » et souligne la séparation des pouvoirs réglementaires de la légitimité démocratique dans la gouvernance de l'UE. Voy. Lindseth (P.-L.) (2017). « Ch. 3 – National Parliaments and Mediates Legitimacy in the EU. Theory and History », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, p. 43.

<sup>366</sup> Rideau (J.) (1996). « La situation des parlements nationaux dans l'Union européenne: un déficit démocratique peut en cacher un autre », In: *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul Isoart*, Paris, A. Pedone, p. 324.

de la négociation institutionnelle au niveau européen comme dans les États membres<sup>367</sup>. Dès lors, le PE et les parlements nationaux ont pu jouer stratégiquement de ce fameux déficit démocratique pour appuyer leurs revendications et accroître leur influence<sup>368</sup>. Cependant, malgré le renforcement progressif des rôles du PE et des parlements nationaux à l'échelle européenne, le déficit démocratique demeure un problème à résoudre dans l'UE. En effet, subsiste une absence ou une insuffisance du contrôle du PE sur l'exécutif de l'UE (Conseil et Commission) et du contrôle des parlements nationaux sur leur gouvernement respectif dans l'élaboration de la norme de l'UE<sup>369</sup>, ce que l'on appelle le « double déficit démocratique »<sup>370</sup>. Ce dernier remet en cause la démocratie représentative dans l'UE, ce qui nous amène à penser une possibilité selon laquelle la coopération interparlementaire pourrait être un moyen de rétablir ou de renforcer la démocratie représentative dans l'UE. Il convient donc de vérifier les causes qui entraînent le double déficit démocratique. Ce dernier ne serait cependant pour certains qu'un mythe<sup>371</sup>. Pourtant, il est difficile de nier l'existence d'un déficit démocratique dans l'UE lorsque l'on est confronté aux deux aspects suivants : le caractère représentatif fragile du PE (a) et la remise en cause de la légitimité démocratique de l'UE, laquelle est provoquée par l'usage significatif de la méthode intergouvernementale dans le cadre du processus décisionnel de l'UE et par la généralisation de la comitologie et de l'externalisation (b).

#### **a) Une représentation imparfaite des citoyens par le Parlement européen**

L'existence des assemblées représentatives est un des éléments significatifs de la démocratie au niveau international<sup>372</sup>. Ainsi, il est, sans aucun doute, indispensable de combler, au niveau de l'Union, « le vide béant entre *demos* et *telos* »<sup>373</sup>. En dépit de l'instauration des élections européennes au suffrage universel direct, laquelle fait du PE le dépositaire d'une légitimité au moins formellement démocratique qui gît directement au cœur des Communautés européennes à l'époque<sup>374</sup>, pourquoi le PE n'échappe-t-il pas encore aux critiques sur sa représentation imparfaite des citoyens européens ? La réponse se dégage de deux caractères de la représentation du PE : une représentation encadrée à l'échelle nationale (i) et une représentation inégalitaire des citoyens européens (ii)<sup>375</sup>.

---

<sup>367</sup> Rozenberg (O.) (2004). *op. cit.*, p. 79.

<sup>368</sup> *Ibid.*

<sup>369</sup> Laprat (G.) (1991). « Réforme des traités : le risque du double déficit démocratique », *Revue du marché commun de l'Union européenne*, n° 351, p. 711.

<sup>370</sup> Voy. Blanc (D.) (2004). *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*, Paris : L'Harmattan. Cf. Born (H.) (2004). « The Double Democratic Deficit? Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices », Présentation donnée à l'occasion du lancement de son livre et de la conférence sur "*Tackling the 'Double Democratic Deficit' and Improving the Accountability of the ESDP*", Parlement européen à Bruxelles, le 29 avril.

<sup>371</sup> Voy. Moravcsik (A.) (2003). « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raison Politique*, vol. 2, n° 10, pp. 87-105.

<sup>372</sup> Le déficit démocratique au niveau international (l'ONU, l'OTAN, l'UE) est causé par au moins trois facteurs : l'absence des assemblées représentatives avec de vrais pouvoirs de contrôle sur la politique de sécurité, la confidentialité et le manque d'un *demos* international. Sur ce point, voy. Born (H.) (2004). *op. cit.*

<sup>373</sup> Jacqué (J.-P.) (2016). « Crise des valeurs dans l'Union européenne ? », *RTD Eur.*, n° 2, p. 213.

<sup>374</sup> Roland (S.) (2009). « Le renforcement des pouvoirs de colégislateur du Parlement européen », *Petites Affiches*, n° 116 du 11 juin, p. 52.

<sup>375</sup> Concernant cette distinction, voy. Guilloud-Colliat (L.) (2015). « Le déficit démocratique de l'Union

i) Le statut des députés européens encadrés par des dispositions nationales

En fait, il y avait plusieurs essais en vue d'établir une procédure uniforme en ce qui concerne les modalités des élections européennes. D'abord, les Traités de Rome prévoyaient déjà l'élection de l'assemblée « au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres »<sup>376</sup>. Ensuite, le Traité d'Amsterdam a modifié les dispositions des Traités de Rome dans son article 190 §4, en disposant que le PE élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs aux États membres<sup>377</sup>. Conformément à l'article 190 §5 du TCE, le Conseil a adopté, le 25 juin 2002, une décision instaurant des règles communes pour les élections européennes, par exemple, la mise en œuvre d'un scrutin proportionnel et l'incompatibilité entre les mandats nationaux et européens. Malgré tous ces efforts, les élections européennes sont régies par les États membres selon des modalités variées. En ce qui concerne le nombre de circonscriptions, ce dernier est différent selon les États membres. Les règles encadrant la candidature concernant l'âge minimal et des modalités de présentation sont aussi différentes selon les États membres. Par ailleurs, bien que l'article 10 du Protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités<sup>378</sup> permette aux députés européens de bénéficier de l'immunité potentiellement permanente et de l'inviolabilité, cette dernière varie selon l'État dans lequel les députés européens se trouvent.

ii) Le problème de représentation provoqué par les modalités d'attribution des sièges

Les modalités d'attribution des sièges prévues par l'article 14 §2 du TUE ne garantissent en effet pas une représentation égalitaire de citoyens européens. Car selon cette disposition, le nombre de députés européens « *ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges* ». De ce fait, il est possible d'assister à des écarts extrêmes entre petits et grands pays. Un député européen maltais représente un peu moins de 79 283 habitants, tandis qu'un député européen français en représente plus de 908 404 soit 11 fois plus et qu'un député allemand en représente 863 020 soit 10 fois - selon la population de 2018<sup>379</sup>. Ainsi, on peut en dégager un constat selon lequel les députés européens ne représentent pas tous le même nombre

---

européenne dans la mondialisation », in : *L'Europe à l'épreuve de la mondialisation sous la direction de Philippe Gréciano*, Paris, Éditions mare & martin, pp. 27-56.

<sup>376</sup> L'Article 138 §3 du Traité instituant la Communauté économique européenne et l'article 108 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

<sup>377</sup> L'article 223 du TFUE garde cette disposition.

<sup>378</sup> Protocole (n° 36) annexé aux traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique par le traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes du 8 avril 1965.

<sup>379</sup> Les données de la population au 1<sup>er</sup> janvier 2018, Voy. Eurostat

[http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=fr&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnote\\_s=yes&labeling=labels&plugin=1](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=fr&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnote_s=yes&labeling=labels&plugin=1)

d'électeurs en fonction de l'État membre dans lequel ils sont élus<sup>380</sup>. En fait, il s'agit d'une surreprésentation des « petits » États au sein du PE, tandis que l'égalité entre les citoyens européens supposerait une répartition des sièges au PE fondée exclusivement sur le poids démographique de chaque État<sup>381</sup>. Néanmoins, même si « le PE représente les citoyens de l'UE et non les États membres, le choix de la répartition des sièges de députés constitue un enjeu politique entre les États membres et donne lieu, par conséquent, à une négociation diplomatique »<sup>382</sup>. Malgré tout, il n'en demeure pas moins que ce compromis pose problèmes au regard des strictes exigences démocratiques.

Avec l'intention de corriger cette situation, la commission des affaires institutionnelles du PE a donc fait un rapport sur la composition du PE en vue des élections de 2014<sup>383</sup> et par la suite, sur cette base, le Conseil européen a adopté, le 28 juin 2013, une décision fixant la composition du PE<sup>384</sup>. En dépit de tels efforts, les élections européennes de 2014 ont peu modifié cette situation mais plutôt l'ont réaffirmé. En effet, « l'Italie se retrouve à égalité avec le Royaume-Uni alors qu'il y a un net différentiel de population entre les deux pays (plus de 2 millions). Quant à la France, elle est le pays le plus mal représenté (avec un député pour 883 000 habitants). L'Allemagne, pour sa part, se voit dotée de quatre-vingt-seize députés européens alors que son ratio entre la population et le nombre de sièges est inférieur à celui de la France, du Royaume-Uni et de l'Espagne »<sup>385</sup>.

Outre cette problématique interne au système de représentation du PE, il est possible de soutenir que le déficit démocratique de l'UE est aggravé par l'insuffisant contrôle parlementaire de certains types de processus décisionnel de l'UE.

## **b) La persistance du déficit démocratique dans l'UE**

Malgré l'extension des pouvoirs du PE, il n'en reste moins vrai qu'il existe certains processus décisionnels de l'UE dans lesquels il y a peu de contrôle parlementaire<sup>386</sup>. Cette situation permet aux citoyens européens de se sentir déçu du niveau de la légitimité

---

<sup>380</sup> Demertzis (V.) (2014). « Élire le Parlement européen », *Courrier hebdomadaire du CRISP (centre de recherche et d'information socio-politiques)*, n° 6, p. 55.

<sup>381</sup> Guilloud-Colliat (L.) (2015). *op. cit.*, p. 35.

<sup>382</sup> Chopin (T.) et Jamet (J.-F.) (2007). « La répartition des sièges de député au Parlement européen entre les États membres : un enjeu démocratique autant que diplomatique », *Questions d'Europe*, n° 71, 10 septembre, p. 7.

<sup>383</sup> Rapport sur la composition du Parlement européen en vue des élections de 2014, (2012/2309 (INI)), 25 février 2013, Rapporteurs : Gualtieri (R.) et Trzaskowski (R.).

<sup>384</sup> Décision du Conseil européen du 28 juin 2013 fixant la composition du Parlement européen, *J.O.U.E.*, L 181, 29 juin 2013, p. 57.

<sup>385</sup> Demertzis (V.) (2014). *op.cit.*, p. 53-54.

<sup>386</sup> L'insuffisance de contrôle parlementaire des décisions de l'UE est le « péché originel » du déficit démocratique de l'UE. Voy. Lord (Ch.) (2013). « The European Union: parliamentary wasteland or parliamentary field? », in: *Practices of interparliamentary coordination in international policies The European Union and Beyond*, ECPR Press, p. 236.

démocratique de l'UE<sup>387</sup>. Avec l'objectif de trouver le domaine où le PE et les parlements nationaux peuvent coopérer en vue de renforcer la légitimité démocratique de l'UE, il convient désormais d'examiner d'où vient ce déficit démocratique. Il est possible de constater que ce dernier est aggravé par l'usage actif de la méthode intergouvernementale d'un côté (i) et par la généralisation de la comitologie et de l'externalisation d'un autre côté (ii).

**Tableau 2. Les taux de participation aux élections européennes depuis 1979**

En %	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
Participation moyenne dans l'UE	62	59	58,4	56,7	49,5	45,4	43	42,6	50,66

(Source : le PE)

i) Le déficit démocratique issu de l'extension de la méthode intergouvernementale

La méthode intergouvernementale constitue un processus décisionnel fondé sur la volonté souveraine des États membres aboutissant à un consensus entre ces derniers sur des questions d'intérêt commun<sup>388</sup>. Ce système de légitimation indirecte implique un retour aux incertitudes juridiques et aux mécanismes peu efficaces des relations internationales traditionnelles<sup>389</sup>. Il accorde une place marginale aux institutions européennes supranationales telles que la Commission et le PE<sup>390</sup>. Ainsi, au fur et à mesure que le pouvoir du Conseil de l'UE et celui du Conseil européen augmentent avec l'accélération de la méthode intergouvernementale, le problème du déficit démocratique européen est mis en évidence<sup>391</sup>. Compte tenu du fait que le PE traduit l'insertion au sein des institutions européennes d'un mécanisme de démocratie représentative<sup>392</sup>, l'exclusion du PE dans la prise de décision des politiques européennes donne lieu logiquement au déficit démocratique dans l'UE.

En effet, d'après N. Levrat, l'idée de s'appuyer sur la légitimité des membres du Conseil européen afin de justifier les orientations de l'UE est paradoxale, insatisfaisante, voire même dangereuse pour la démocratie, et ce pour deux raisons importantes<sup>393</sup>. Tout d'abord, il existe un risque que l'UE retourne aux négociations intergouvernementales classiques. En effet, bien

<sup>387</sup> Cette déception s'exprime par un taux de participation en constante diminution aux élections européennes (sauf le cas des élections européennes 2019 dont le taux de participation a augmenté 8,06 points de pourcentage par rapport à l'année 2014). Voy. Le tableau 2.

<sup>388</sup> Dero-Bugny (D.) (2014a). *op. cit.*, p. 67.

<sup>389</sup> Levrat (N.) (2012). *La construction européenne est-elle démocratique?*, Paris, La documentation française, p.120.

<sup>390</sup> *Ibid.*

<sup>391</sup> La multiplication des crises dans l'UE appelle un réexamen sérieux de la valeur que les parlements nationaux ont pour la démocratisation des politiques européennes et pour le processus législatif. Voy. Jančić (D.) (2017). « Ch. 16 – EU Law's Grand Scheme on National Parliaments. The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, p. 309.

<sup>392</sup> Bertrand (M.) (2009). *op. cit.*, p. 16.

<sup>393</sup> Levrat (N.) (2012). *op. cit.*, p. 119.

souvent, les délibérations du Conseil européen ne se traduisent pas en des actes juridiques formels de l'UE au sens de l'article 288 du TFUE mais en de simples conclusions prenant donc la forme de consensus à caractère très largement intergouvernemental, censément soumis à la supervision des pouvoirs nationaux (souvent les parlements nationaux ou le peuple)<sup>394</sup>. Or, il faut rappeler que la légitimité démocratique pour participer à tels accords n'est pas la même pour tous les chefs d'État ou de gouvernement européen. Elle dépend de leur système constitutionnel respectif, qui varie selon les pays. Deuxièmement, bien que les dirigeants européens au sein du Conseil européen prennent des décisions au profit de l'intérêt commun européen, il risque de rendre la relation entre les dirigeants européens plus conflictuelle au cours de négociation<sup>395</sup>, ce qui va à l'encontre du projet des pères fondateurs de l'Europe. Pour ces derniers, l'intégration européenne est un projet de paix entamé de manière solidaire<sup>396</sup>. Ainsi, même si la méthode intergouvernementale peut paraître efficace, voire nécessaire, à court terme, elle risque de renier à peu près soixante-dix ans d'intégration européenne et de nuire à la possibilité d'une légitimation démocratique établie par la méthode communautaire considérée comme celle de droit commun du droit de l'UE.

Le PE et le Conseil agissent comme les deux chambres d'un parlement bicaméral<sup>397</sup>, ce qui ne semble guère compatible avec un contrôle (comme le droit d'enquête et le droit d'approbation) du premier sur le second dans l'exercice du pouvoir législatif<sup>398</sup> même si, par ailleurs, le traité garantit au PE le pouvoir d'entendre les deux organes intergouvernementaux<sup>399</sup>. De ce fait, pour exercer un contrôle parlementaire à l'égard des actes pris au sein du Conseil européen, le PE peut se servir de la coopération avec les parlements nationaux susceptibles de contrôler leurs gouvernements<sup>400</sup>. Il pourrait encourager les parlements nationaux pour contrôler indirectement le Conseil européen à travers le contrôle sur leur dirigeant, en offrant des informations utiles et nécessaires que les parlements nationaux ne peuvent facilement obtenir. Par conséquent, il est possible de constater que la coopération interparlementaire

---

<sup>394</sup> *Ibid.*

<sup>395</sup> Par exemple, lors de la crise économique en Grèce, on a assisté des échanges acides entre dirigeants allemands et grecs.

<sup>396</sup> Voy. La Déclaration Schuman du 9 mai 1950.

<sup>397</sup> L'article 14 §1 TUE prévoit que « [L]e Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission ». L'article 16 §1 TUE prévoit que « [L]e Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités ». Voy. Aussi l'article 314 TFUE.

<sup>398</sup> Guilloud-Colliat (L.) (2015). *op. cit.*, p. 41 ; Le PE a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'améliorer son droit d'enquête. Voy. La résolution législative du Parlement européen du 16 avril 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen relative aux modalités de l'exercice du droit d'enquête du Parlement européen et abrogeant la décision 95/167/CE, Euratom, CECA du PE, du Conseil et de la Commission (*J.O.U.E.*, C443, 22 décembre 2017, p. 39) et la résolution du PE du 18 avril 2019 sur les négociations avec le Conseil et la Commission sur la proposition législative de règlement sur le droit d'enquête du PE, P8 TA(2019)0440.

<sup>399</sup> L'article 230 TFUE prévoit que « [L]e Conseil européen et le Conseil sont entendus par le Parlement européen dans les conditions prévues par le règlement intérieur du Conseil européen et par celui du Conseil ».

<sup>400</sup> Il est évident que les institutions de l'UE doivent être soumises à un contrôle parlementaire. Mais il faudrait déterminer comment ce contrôle parlementaire devrait être idéalement réalisé. Voy. Lord (Ch.) (2013). *op. cit.*, p. 235.

verticale pourrait être un moyen de surmonter le déficit démocratique, qui découle du recours croissant à la méthode intergouvernementale.

ii) Le déficit démocratique issu de la généralisation de la comitologie et de l'externalisation

La coopération interparlementaire entre le PE et les parlements nationaux pourrait être utile afin de résorber le déficit démocratique constaté dans le cadre de la comitologie et de l'externalisation.

La comitologie est en effet « *un système de coopération et de contrôle mis en place par les États membres au début des années 1960 suite à la création de la Politique agricole commune (PAC) afin de superviser les pouvoirs d'exécution délégués à la Commission européenne en vertu de l'article 202 TCE* »<sup>401</sup>. Lorsque la Commission exerce les compétences d'exécution qui lui sont déléguées, elle est tenue de travailler avec des comités composés en pratique de fonctionnaires nationaux, désignés par les États membres<sup>402</sup>.

Ces comités sont chargés d'émettre un avis sur les mesures d'exécution proposées par la Commission. L'objectif de tels comités est « *de décharger le législateur – autrefois uniquement le Conseil ; de nos jours en codécision avec le Parlement européen de façon ordinaire – de la prise de décision administrative tout en garantissant, d'une part, l'assistance des États membres lors de la phase préparatoire et, d'autre part, un pouvoir de contrôle des deux « chambres » lors de l'adoption de la réglementation en comité* »<sup>403</sup>. En d'autres termes, « *le but de la comitologie est de permettre aux États membres de contrôler l'exercice par la Commission de ses compétences d'exécution, ce qui pourrait se traduire, à terme, par un durcissement des procédures* »<sup>404</sup>.

L'Acte unique européen et l'article 202 du Traité de la Communauté européenne (ci-après, Traité CE) ont donné à la procédure de comitologie une base juridique formelle. Les modalités de l'exercice des compétences d'exécution confiées à la Commission sont fixées par

---

<sup>401</sup> Fernández Pasarín (A.M.) (2018). « Comitologie », in : *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne*, sous la direction de Charléty (V.), Lafarge (F.), Mangenot (M.), Mestre (C.) et Schirmann (S.), Bruxelles, Larcier, p. 76

<sup>402</sup> Maiscocq (O.) (2010). « La comitologie ou les mesures d'exécution dans la communauté européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP (centre de recherche et d'information socio-politiques)*, 21, n° 2066, p. 8 ; « *La comitologie peut être définie comme étant le processus d'adoption de mesures d'exécution des actes législatifs, prévoyant que ces mesures sont adoptées par la Commission assistée par un comité d'experts des États membres.* », voy. Degryse (Ch.) (2011). *op. cit.*, p. 197.

<sup>403</sup> Fernández Pasarín (A.M.) (2018). *op. cit.*, p. 76 ; « *La comitologie permet d'instaurer un dialogue entre l'exécutif européen (la Commission) et les administrations nationales présentant des avantages évidents tant pour la Commission que pour les États membres. D'un côté, l'exécutif se dote d'une expertise scientifique et technique indispensable pour l'exécution de ses tâches ; de l'autre, en étant composés de fonctionnaires nationaux, ces comités contrôlent le travail de la Commission. Enfin, ces comités aident également la Commission à mieux concevoir les normes techniques que les fonctionnaires nationaux devront appliquer par la suite* ». Voy. De Sadeleer (N.), Dumont (H.) et Jadoul (P.), Van Drooghenbroeck (S.) (2011). « III. - Le droit dérivé » in *Les innovations du traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, p. 77.

<sup>404</sup> Dony (M.) (2018). *op. cit.*, p. 197.

la décision du Conseil du 28 juin 1999<sup>405</sup>. Or, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009, toute la procédure de comitologie a été fondamentalement changée<sup>406</sup>. Dorénavant, on distingue deux types d'actes : les actes délégués et les actes d'exécution. Conformément à l'article 290 TFUE, les actes délégués sont des actes non législatifs « *de portée générale* » (règlement, directive ou décision)<sup>407</sup> qui sont adoptés par la Commission par le biais d'une délégation créée par un acte législatif à son profit, et « *qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif* ». Selon l'article 291 §1 TFUE, les actes d'exécution sont « *toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union* ». Autrement dit, il s'agit des actes à portée générale ou individuelle qui sont adoptés par les États membres<sup>408</sup>. D'après l'article 291 §2 TFUE, lorsqu'une application uniforme d'un texte juridiquement contraignant s'avère nécessaire, cet acte confère des compétences d'exécution à la Commission ou au Conseil (dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 TUE).

Or, accompagnant la Commission dans l'exercice de ses pouvoirs d'exécution, les membres de ces comités relevant de la comitologie ne sont pas démocratiquement élus, ce qui peut ainsi engendrer le soupçon d'une possible partialité dans la distribution des pouvoirs, et d'un éventuel déficit démocratique. De plus, il existe depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, peu de moyens de contrôle sur les comités d'expert ayant vocation à aider la Commission<sup>409</sup> dans l'exercice de son pouvoir d'initiative. Notons cependant qu'à cette occasion, le PE s'est vu attribuer des pouvoirs plus étendus dans la procédure de comitologie (Art. 290 et Art. 291 TFUE)<sup>410</sup> mais si l'on considère le droit à la révocation, nous constatons qu'il ne peut être exercé sans qu'il y ait dégradation des relations interinstitutionnelles<sup>411</sup>, ce qui limite le PE et le Conseil à l'utiliser plutôt comme un outil de négociation pour le PE et le Conseil avec la Commission. Alors qu'ils ne sont pas soumis à un véritable contrôle parlementaire, les comités d'expert sont pourtant perçus de plus en plus comme des enjeux politiques forts<sup>412</sup>, mais les citoyens européens y voient plutôt un manque de démocratie, donc

---

<sup>405</sup> Décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (1999/468/CE) *J.O.C.E.*, L184/23.

<sup>406</sup> Le PE et le Conseil adoptent le 16 février 2011 le règlement (UE) 2011/182 « établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution de la Commission » (le règlement « comitologie »), *J.O.U.E.*, L55, 28 février 2011, p.13-18.

<sup>407</sup> Ce qui exclut les décisions à portée individuelle.

<sup>408</sup> De Sadeleer (N.), Dumont (H.) et Jadoul (P.), Van Drooghenbroeck (S.) (2011). *op. cit.*, p. 85.

<sup>409</sup> « *Seule la Commission est habilitée à recevoir délégation du législateur. Ce nouvel article 290 TFUE exclut donc la possibilité pour le Conseil, co-législateur mais également titulaire du pouvoir d'adopter des actes non législatifs, de se reconnaître à lui-même l'exercice d'un pouvoir délégué.* ». Voy. Priollaude (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 363.

<sup>410</sup> En particulier, l'article 290 §2 a) du TFUE dispose que « *le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation* ».

<sup>411</sup> Voy. Hardacre (A.) et Kaeding (M.) (2011). « Delegated and Implementing Acts: The New Worlds of Comitologie – Implications for European and national public administrations », EIPASCOPE, pp. 29-32.

[https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2018/03/EipascopeSpecialIssue\\_web.pdf](https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2018/03/EipascopeSpecialIssue_web.pdf)

<sup>412</sup> Aujourd'hui, plusieurs centaines de comités d'expert couvrent la quasi-totalité des compétences de l'UE ; Robert (C.) (2010). « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne, bilans et perspectives de recherche », L'Harmattan, *Politique européenne*, 3, n° 32, p. 8.

un possible déficit parlementaire<sup>413</sup>. D. Curtin et J. Mendes font ce même constat. Selon eux, « des acteurs non-inscrits dans le Traité comme les comités de comitologie peuvent de facto jouir des compétences décisionnelles de manière très autonome sans être nécessairement soumises à un contrôle judiciaire direct après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne »<sup>414</sup>. L'acte délégué (non législatif) et l'acte législatif pouvant amener les mêmes effets juridiques et affecter leur vie sociale, aux yeux des citoyens européens, il y a problème puisque le comité de la comitologie, qui influence la procédure législative de l'UE, ne se compose pas des membres démocratiquement élus ni niveau national ni niveau européen<sup>415</sup>. Rappelons que la plupart des membres de tels comités sont des fonctionnaires nationaux<sup>416</sup>.

Il est donc essentiel de rechercher des sources alternatives de contrôle parlementaire comme la coopération interparlementaire. En effet, compte tenu du fait que l'accroissement des domaines d'activité législative européenne a eu pour corollaire la délégation de décisions de nature de plus en plus importante à la Commission et que le Conseil de l'UE garde la possibilité de bloquer la mesure de la Commission à la majorité qualifiée (Art. 16 TUE et Art. 238 TFUE)<sup>417</sup>, une lacune du contrôle du PE sur les comités de la comitologie et les agences européennes pourrait être complétée par le contrôle des parlements nationaux sur leur gouvernement respectif dans le cadre des affaires européennes. En effet, les parlements nationaux disposent du pouvoir de contrôle sur leurs gouvernements respectifs lesquels participent à la constitution de tel ou tel autre comité de comitologie.

À défaut de définition juridique de l'externalisation, selon P. Cossalter, l'externalisation s'explique par le fait qu'une autorité ou une collectivité publique octroie « à une entité extérieure, qu'elle soit ou non juridiquement distincte, l'exploitation, l'organisation ou la gestion d'une activité annexe, nécessaire à l'accomplissement de sa mission essentielle »<sup>418</sup>. F. Péraldi-Leneuf définit l'externalisation comme l'acte consistant « à confier de manière

---

<sup>413</sup> Guilloud (L.) (2009). « Le Parlement européen et la démocratie », *Petites Affiches*, n° 116 du 11 juin, p. 21.

<sup>414</sup> Cf. Curtin (D.) et Mendes (J.) (2011). « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne », *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 2011/1, n° 137-138, p. 105 ; Van Meerbeeck (J.) et Van Waeyenberge (A.) (2011). « Les conditions de recevabilité des recours introduits par les particuliers : au cœur du dédale européen » in *Les innovations du traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, p. 177.

<sup>415</sup> L'acte délégué est, sur un plan formel, distinct de l'acte législatif, mais est identique à ce dernier sur le plan matériel. Voy. De Sadeleer (N.), Dumont (H.), Jadoul (P.) et Van Drooghenbroeck (S.) (2011). *op. cit.*, p. 76.

<sup>416</sup> L'autorité bancaire européenne (ci-après ABE), établie en 2010 en réponse à la crise financière en Europe, illustre les politiques de délégation dans l'UE. Le conseil des autorités de surveillance de l'ABE, dont la mission est de contrôler des banques européennes et d'harmoniser leurs pratiques afin d'assurer la stabilité financière de l'UE, se compose de son Président et les représentants des 28 autorités nationales de surveillance des banques. Même si l'ABE rend des comptes au PE, au Conseil de l'UE ainsi qu'à la Commission européenne, il ne semble pas qu'un véritable contrôle parlementaire sur l'ABE soit exercé. Voy. Vabres (R.) (2015). « Autorité bancaire européenne », *J.-cl. Banque Crédit Bourse*, 15 janvier, Fasc. 330. Concernant les politiques de délégation de l'UE, voy. Dehousse (R.) (2016). « The Politics of Delegation in the European Union », in: *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union* (ed. par Dominique Ritleng), Croydon, Oxford University Press, pp. 57-82.

<sup>417</sup> Fernández Pasarín (A.M.) (2018). *op. cit.*, p. 78.

<sup>418</sup> Voy. Cossalter (P.) (2007). « Le droit de l'externalisation des activités publiques dans les principaux systèmes européens », Chaire Mutations de l'Action publique et du Droit Public, [http://chairemadp.sciences-po.fr/pdf/seminaires/2007/rapport\\_Cossalter.pdf](http://chairemadp.sciences-po.fr/pdf/seminaires/2007/rapport_Cossalter.pdf) (La date de la dernière consultation est le 25 avril 2018).

*temporaire et contre rémunération, à une entité juridiquement distincte, l'exploitation d'une activité globale, annexe mais indispensable à son activité principale, en fonction de besoins définis* »<sup>419</sup>. En droit de l'Union européenne, la Commission a procédé aux premières initiatives d'externalisation en 1999, en ayant proposé de mettre en place une « *politique d'externalisation cohérente et maîtrisée* »<sup>420</sup>. Une telle initiative d'externalisation « *doit aboutir à la mise en place de la politique de simplification et d'amélioration législative et à libérer la Commission des missions qui rendent son action inefficace* »<sup>421</sup>. L'arrêt *Meroni* de 1958<sup>422</sup> et l'arrêt *Romano* de 1981<sup>423</sup> ont déjà précisé les conditions de la délégation à des organismes extérieurs, selon lesquelles la délégation « *ne confie pas de pouvoirs normatifs mais seulement un pouvoir de décision individuelle étroitement circonscrit dans le cadre de l'activité technique concernée* »<sup>424</sup>. Ainsi, pour le fonctionnement du système administratif au niveau de l'UE, il est important de veiller à ce que la délégation concernée ne dépasse les pouvoirs autorisés puisque l'efficacité de l'externalisation « *découle du respect de l'équilibre institutionnel et donc des principes démocratiques* »<sup>425</sup>. Cependant, il existe certaines remarques selon lesquelles le contrôle démocratique sur les agences n'est pas suffisamment exercé. Parmi plusieurs types d'agences, surtout les agences de régulation sont souvent critiquées par le manque de contrôle<sup>426</sup>. En effet, elles « *ne sont soumises qu'à un contrôle démocratique indirect devant le PE qui consiste dans l'obligation de présenter un rapport annuel* »<sup>427</sup>. Bien qu'au-delà, il existe également des contrôles financier et budgétaire par la Cour des comptes européenne, celui politique du Conseil, celui administratif par le médiateur européen et celui juridictionnel par la CJUE<sup>428</sup>, un contrôle interparlementaire mérite d'être introduit en vue de rassurer plus de légitimité démocratique.

---

<sup>419</sup> Péraldi-Leneuf (F.) (2009). « Le recours à l'externalité dans le système administratif communautaire : la délégation de la technicité », in : *Le phénomène bureaucratique européen. Intégration européenne et « Technophobie »*, Bruxelles, Bruylant, p. 18.

<sup>420</sup> Commission européenne, SEC (2000) 2051/7 du 14 décembre 1999, *Orientations pour la politique d'externalisation*. Cette initiative d'externalisation est appuyée par le Livre blanc sur la réforme de la Commission, COM (2000) 200 final du 1<sup>er</sup> mars 2000 et puis par le Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM (2001) 428 final du 25 juillet 2001.

<sup>421</sup> Péraldi-Leneuf (F.) (2009). *op. cit.*, p. 20.

<sup>422</sup> CJCE, 13 juin 1958, aff. 9-56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Rec.1958-00011, ECLI:EU:C:1958:7.

<sup>423</sup> CJCE, 14 mai 1981, aff. 98/80, *Romano*, Rec.1981 -01241, ECLI:EU:C:1981:104.

<sup>424</sup> Péraldi-Leneuf (F.) (2009). *op. cit.*, p. 35.

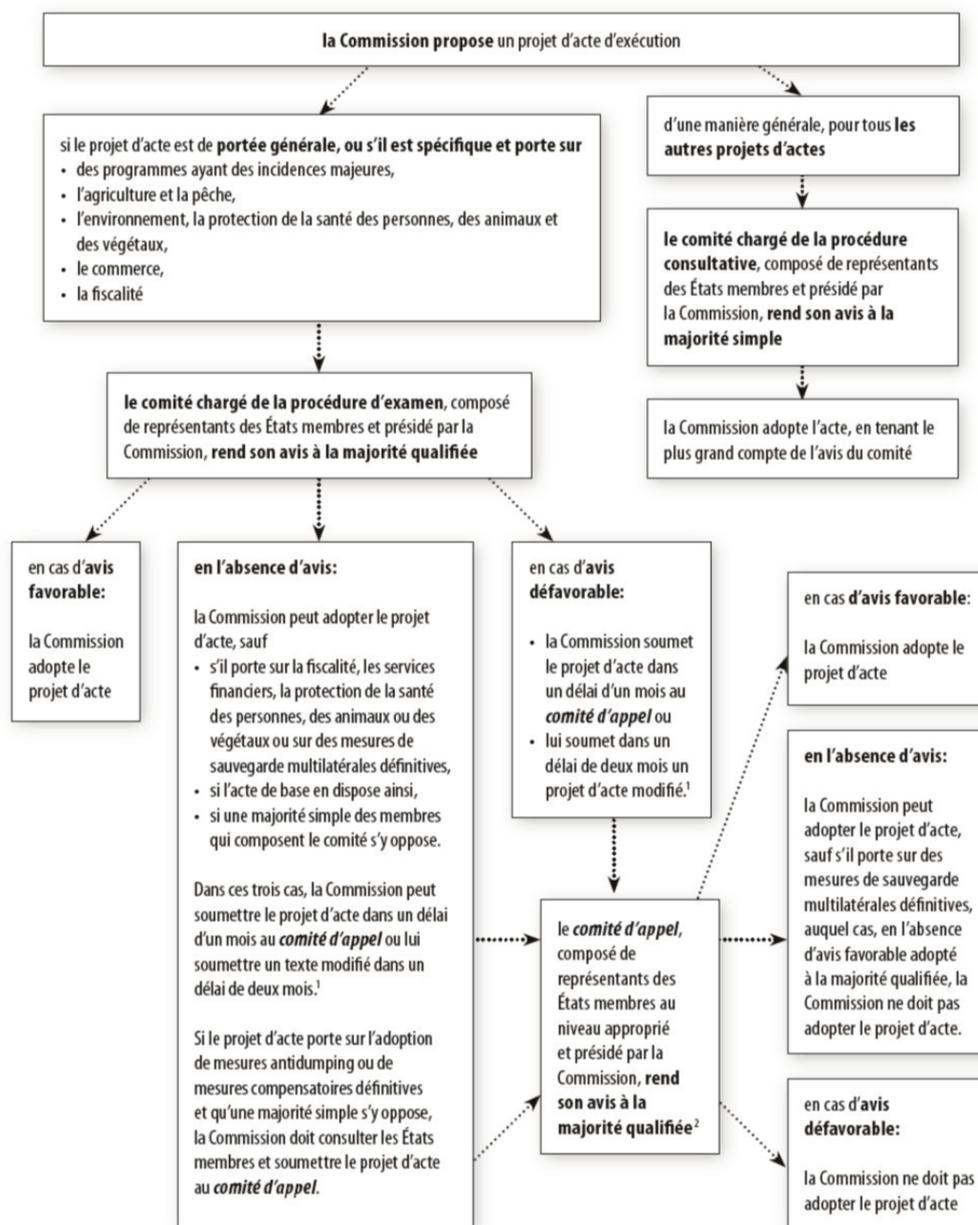
<sup>425</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>426</sup> Quant aux agences d'exécution ou aux offices, ils sont soumis à l'étroit contrôle de la Commission, à un contrôle du PE qui est amené à accorder la décharge sur l'exécution du budget de fonctionnement, aux audits de la Cour des comptes ainsi qu'aux contrôles de l'OLAF et de la CJUE. Voy. Péraldi-Leneuf (F.) (2009). *op. cit.*, p. 35. Pourtant cela ne signifie pas que les agences d'exécution ou les offices n'ont pas besoin d'un contrôle interparlementaire. En effet, au fur et à mesure que les agences d'exécutions ou les offices disposent de plus de compétences, un contrôle interparlementaire sur les agences d'exécutions ou les offices devient nécessaire. Le groupe de contrôle parlementaire conjoint (GCPC) créé en 2017 est un exemple.

<sup>427</sup> Péraldi-Leneuf (F.) (2009). *op. cit.*, p. 38.

<sup>428</sup> Concernant les contrôles portant sur les agences, voy. Molinier (J.) (2011). « L'élaboration d'un cadre commun aux Agences de l'Union », in : *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 238-245.

Graphique 1. Nouvelles règles de comitologie (article 291 TFUE)



<sup>1</sup> Toutefois, la Commission peut adopter les mesures proposées sans délai, si cela s'avère nécessaire pour éviter une importante perturbation des marchés dans le domaine de l'agriculture ou un risque pour les intérêts financiers de l'Union, et soumettre immédiatement l'acte au comité de recours. Si le comité de recours rend un avis favorable ou n'émet pas d'avis, ces mesures restent en vigueur. Si le comité de recours rend un avis défavorable, la Commission doit abroger l'acte.

<sup>2</sup> Le comité d'appel dispose d'un délai de 18 mois après l'entrée en vigueur du nouveau règlement pour rendre, à la majorité simple, son avis sur les projets de mesures anti-dumping ou de mesures compensatoires définitives.

Source : Conseil de l'UE,  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/FR/genaff/119271.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/genaff/119271.pdf)

Finalement, les parlements nationaux ont été progressivement dépossédés de leurs attributions d'ordre normatif par de nombreux transferts de compétences à l'UE à partir de l'Acte unique et du traité de Maastricht<sup>429</sup> tandis que le PE a obtenu de plus en plus de pouvoirs à travers des traités successifs. Cette situation a provoqué une méfiance mutuelle entre les parlements nationaux et le PE. Ils se sont vus comme des concurrents plutôt que des partenaires : d'une part, le PE était soucieux de préserver ses prérogatives telles que le « monopole de la représentation légitime »<sup>430</sup> au niveau européen qu'il prétend avoir acquis depuis les premières élections européennes universelles directes de 1979, et à l'idée selon laquelle la fonction d'un parlement national serait de contrôler les activités de son gouvernement<sup>431</sup>. D'autre part, les parlements nationaux ont peu participé à la coopération avec le PE car ils ont privilégié des matières électoralement plus rentables et qu'ils ont craint d'affaiblir, dans ce jeu collectif, leurs pouvoirs de surveillance dans l'espace national. Par conséquent, les deux institutions parlementaires ont hésité à s'entraider depuis longtemps. Pourtant, la rupture du lien entre le PE et les parlements nationaux permet aux parlementaires nationaux et européens de prendre conscience de la « parlementarisation incomplète de l'UE »<sup>432</sup>, autrement dit, le problème du déficit démocratique de l'UE, ce qui amène à soulever la nécessité de coopération interparlementaire verticale dont la prise en conscience est soutenue par celle de la complémentarité entre les deux institutions parlementaires.

## **§ 2. La prise de conscience de la complémentarité entre le PE et les parlements nationaux**

Pour l'UE, la démocratie<sup>433</sup> est une des valeurs importantes à respecter et à promouvoir. Le fonctionnement de l'UE est en effet fondé sur la démocratie représentative (art. 10 §1, TUE) parmi plusieurs types de démocratie. Selon l'article 10 § 2 du TUE, dans l'UE, la démocratie représentative se réalise de deux façons différentes par le PE qui représente directement les citoyens européens ainsi que par le Conseil qui représente les États membres dont les gouvernements sont démocratiquement responsables soit devant leurs parlements nationaux soit devant leurs citoyens. Cette disposition démontre la double légitimité démocratique de l'Union sur le PE, qui tire sa légitimité de l'élection de ses membres par les citoyens européens au suffrage universel direct depuis 1979, et d'autre part sur le Conseil européen et le Conseil dont les membres sont démocratiquement responsables devant les parlements nationaux

---

<sup>429</sup> Picod (F.) (2014). « Introduction de la partie I : les parlements nationaux et l'Union européenne », *Revue des affaires européennes* (R.A.E.), 2014/1, p. 7.

<sup>430</sup> Magnette (P.) (2003). *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, p.77.

<sup>431</sup> Meyer-Heine (A.) (2012). *op. cit.*, p. 39.

<sup>432</sup> Voy. Guilloud-Colliat (L.) (2016). *op. cit.*

<sup>433</sup> Étymologiquement la démocratie est issue du terme grec *demos-kratos* qui désigne le gouvernement de tous, c'est-à-dire la souveraineté collective, par opposition au gouvernement de quelques-uns (aristocratie) et au gouvernement d'un seul (monocratie). Voy. Le Pourhiet (A.-M.) (2011). « Définir la démocratie », *Revue française de droit constitutionnel*, 87, p. 454.

respectifs<sup>434</sup>. Le PE et les parlements nationaux concourent ainsi ensemble à la légitimation démocratique de l'Union européenne.

Or, malgré le renforcement des fonctions respectives du PE et des parlements nationaux que nous avons vu ci-dessus, la construction européenne aboutit à deux paradoxes : des parlements nationaux privés de fonction législative au niveau européen et un Parlement européen en déficit démocratique<sup>435</sup>. Ce double constat est notre point de départ pour tisser la complémentarité de coopération interparlementaire. Généralement, le terme de complémentarité est ce qui constitue un complément ou ce qui vient s'ajouter à d'autres choses de même nature pour les compléter. C'est ainsi que les fonctions assignées aux parlements nationaux dans l'arène de l'UE s'ajoutent aux fonctions du PE de même que certaines fonctions ou capacités du PE complètent celles des parlements nationaux au niveau européen pour que ces derniers puissent contribuer au bon fonctionnement de l'UE. Cette complémentarité devient un composant avec effet de synergie pour le but commun fondamental de la coopération entre les deux institutions parlementaires, à savoir le renforcement de la légitimité démocratique dans les affaires de l'UE ou l'atténuation du déficit démocratique de l'UE. Ce paragraphe met en exergue cette complémentarité de deux points de vue différents, à savoir celui du PE (A) et celui des parlements nationaux (B).

## **A. La complémentarité découverte dans la coopération avec les parlements nationaux**

Afin de déterminer quelle est la complémentarité de coopération avec les parlements nationaux, il convient alors de dégager quels sont les intérêts du PE concernant la coopération avec les parlements nationaux (1) et quels sont les efforts déployés par le PE pour cette coopération (2).

### **1. Les intérêts du PE concernant la coopération interparlementaire verticale**

Certains des rôles mentionnés précédemment comportent des limites que le PE cherche à combler, tout spécialement dans les secteurs législatif, budgétaire et de contrôle démocratique, afin d'augmenter leur efficacité au niveau européen. Dans la mesure où la fonction exécutive au niveau européen était partagée entre le Conseil des ministres et la Commission, le PE n'a jamais eu pour rôle de surveiller les activités du Conseil des ministres<sup>436</sup>. Malgré la généralisation de la procédure législative dite de codécision qualifiée de « procédure législative ordinaire » depuis le Traité de Lisbonne, le PE désire encore élargir le champ de cette procédure

---

<sup>434</sup> Arpio Santacruz (M.) (2012). *op. cit.*, p.18.

<sup>435</sup> Lagelle (A.) (2011). *op. cit.*, p. 27.

<sup>436</sup> Bilger Street (H.) (2000). *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, thèse de doctorat soutenue le 2 décembre 2000, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, p. 259.

législative. Dans ce but, il faudrait que le PE coopère avec les parlements nationaux, d'autant plus que chaque parlement national dispose d'un droit d'opposition et peut empêcher l'activation de la clause passerelle générale (art. 48 §7 TUE)<sup>437</sup>, laquelle permet au Conseil européen d'arrêter une décision autorisant l'adoption, conformément à la procédure législative ordinaire, d'actes relevant jusqu'ici de la procédure législative spéciale. Impliquant l'intervention du PE en tant que colégislateur au côté du Conseil de l'UE, la procédure législative ordinaire s'avère en effet plus légitime du point de vue démocratique. Cette substitution permettrait d'offrir au PE davantage d'ascendant sur certaines politiques<sup>438</sup>. Par exemple, pour ce qui est de la procédure pour déficit excessif (PDE), on peut trouver un point de coopération entre le PE et les parlements nationaux qui désirent le renforcement de la légitimation de la gouvernance économique de l'UE. Compte tenu du fait que la PDE relève de la procédure spéciale dans laquelle le Conseil de l'UE est le seul législateur selon l'article 126§14 du TFUE, le PE a besoin du soutien des parlements nationaux à propos de la clause passerelle permettant de substituer à la procédure spéciale la procédure législative ordinaire dans laquelle le PE est colégislateur avec le Conseil de l'UE. Car si un seul des parlements nationaux recourt à son droit de veto sur la décision de l'application de la clause passerelle, l'ambition du PE à devenir le colégislateur dans les textes qui complètent la PDE échoue de manière systématique. En ce sens, il apparaît clairement que la coopération avec les parlements nationaux peut contribuer à l'accomplissement de la fonction du PE<sup>439</sup>.

Outre une telle évolution de la procédure législative (de spéciale à ordinaire), le PE désire élargir le champ de la procédure législative ordinaire dans certains domaines relevant du « droit souple » de l'UE. Là encore, la coopération avec les parlements nationaux serait un bénéfice. Par exemple, certains députés européens insistent sur le fait que l'examen annuel de la croissance (ci-après EAC) devrait être soumis à la procédure législative ordinaire<sup>440</sup>. En effet, l'EAC prend la forme d'une communication de la Commission européenne qui n'est pas en principe un acte normatif qui impose d'obligations aux États membres. Derrière cette idée de changement du statut juridique de l'EAC, nous assistons à un PE qui, à travers sa participation à la procédure législative, désire consolider la gouvernance économique de l'UE dans laquelle le rôle des parlements nationaux est important, pour renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire. En effet, des « *soft laws* » de l'UE tels que des recommandations et des avis ne sont pas des instruments juridiquement efficaces pour un domaine nécessitant un réel exercice de telle ou telle politique<sup>441</sup>, alors que les politiques européennes façonnées sous la forme de droit dérivé ou primaire de l'UE peuvent faire l'objet d'un recours contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, CJUE). Toutefois, cette ambition du

---

<sup>437</sup> La clause passerelle générale permet également les changements dans la prise de décision du Conseil d'un vote à l'unanimité à celui à la majorité.

<sup>438</sup> Matarazzo (R.) (2011). « National Parliaments after the Lisbon Treaty: A New Power Player or Mr. No in the EU Decision Making? » in: *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Rome: Edizioni Nuova Cultura (IAI Research Papers), p. 50.

<sup>439</sup> Fasone (C.) (2012). *op. cit.*, p. 42.

<sup>440</sup> Voy. <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20150203STO18502/Entretien-avec-Pervenche-Berès-et-Olli-Rehn-sur-l'économie-européenne>

<sup>441</sup> Les recommandations et les avis ne lient aucun État membre destinataire quant au résultat à atteindre (Art. 288 TFUE).

PE pourrait être problématique lorsqu'il tente d'être impliqué dans les politiques concernant la gestion de la zone euro, puisque nombreux sont les députés européens élus dans un État membre n'appartenant pas à la zone euro. Cette question reste à débattre et sera traitée en profondeur dans la Partie II de cette présente thèse.

Lorsque le PE soumet au Conseil de l'UE un projet tendant à la révision des traités à travers la procédure ordinaire (art. 48 §2-§5 TUE) qui s'inspire de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui a préparé le projet du Traité constitutionnel en 2003, il implique les représentants des parlements nationaux dans la préparation de cette révision du traité<sup>442</sup>. De même, lorsqu'à travers la procédure de révision simplifiée (art. 48 §6 TUE), le PE soumet au Conseil européen un projet tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union, de telles révisions sont soumises à la ratification des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, ce qui implique dans la plupart des États membres l'approbation des parlements nationaux. De ce fait, il apparaît que les rédacteurs des traités ont cherché à valoriser la participation des parlements nationaux dans les affaires de l'UE à travers la coopération interparlementaire entre les parlements nationaux et le PE<sup>443</sup>.

Le PE pourrait bénéficier de l'aide des parlements nationaux qui sont en effet capables d'influencer leurs gouvernements afin que ces derniers concourent à l'adoption du budget de l'Union, conformément à une vision d'intérêt général de l'Union dépassant sur les seules préoccupations nationales. Par ailleurs, chaque fois que le PE tente, comme cela s'est produit plusieurs fois, de construire avec la Commission un système autonome de ressources financières en faveur de l'UE, en présentant des propositions telles que celles visant à l'établissement d'une taxe sur les transactions financières, d'une taxe sur l'énergie ou sur la production du CO<sub>2</sub>, d'un impôt spécifique sur les entreprises, d'une vente de quotas d'émission, etc., toutes ces propositions se heurtent à la volonté des États qui veulent rester maîtres des recettes et des dépenses européennes<sup>444</sup>. En effet, le PE n'a obtenu qu'une compétence limitée en matière de ressources propres<sup>445</sup> pour la raison que la décision du Conseil sur les ressources propres est soumise à la ratification par chaque État membre<sup>446</sup>. Sur ce point-là, il pourrait instrumentaliser la coopération interparlementaire afin de serrer les rangs avec les parlements nationaux sur ce sujet.

Par ailleurs, les parlements nationaux étant d'une certaine manière, mieux placés que le PE pour effectuer le contrôle démocratique sur le Conseil de l'UE, le PE a tout intérêt à coopérer avec eux. En ce sens, la participation des parlements nationaux dans l'évaluation des

---

<sup>442</sup> Groen (A.) et Christiansen (T.) (2015). « National Parliaments in the European Union: Conceptual Choices in the European Union's Constitutional Debate » in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, p. 47.

<sup>443</sup> Groen (A.) et Christiansen (T.) (2015). *op.cit.*, p. 46.

<sup>444</sup> Abeebe (M.-V.) (2012). *op. cit.*, p. 66.

<sup>445</sup> Le Parlement européen ne dispose en la matière que d'un pouvoir consultatif (Art. 311 TFUE).

<sup>446</sup> Gautron (J.-C.) (2015). « Déficit démocratique et structure institutionnelle », *Politeia*, n° 27, p. 117.

activités d'Eurojust et le contrôle des activités d'Europol vient renforcer la légitimité démocratique de l'UE. Lorsque l'Union était construite sur trois piliers, le troisième pilier concernait le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et le système de décisions dominant était la méthode intergouvernementale. Mais après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009, les trois piliers de l'Union disparaissent. Cette fusion des piliers favorise la méthode communautaire qu'incarnent les procédures législatives ordinaire ou spéciale. Alors que le contrôle du PE était très limité ou même exclu dans le cadre de la méthode intergouvernementale, le voici à présent doté de pouvoirs de contrôle sur les institutions et les agences de l'UE. Pourtant, il n'est pas évident que le PE joue réellement ce rôle de surveillance effective. À cause de l'importance de l'équilibre interinstitutionnel et du statut de co-législateur du Conseil et du PE<sup>447</sup>, ce dernier est réticent à contrôler le Conseil<sup>448</sup>. Ce dernier prend en effet davantage d'initiatives intergouvernementales qui font peu appel au contrôle parlementaire prévus par la méthode communautaire<sup>449</sup>. Dans cette situation, on pourrait s'attendre à ce que la coopération avec les parlements nationaux comble le manque de contrôle du PE sur le Conseil : les parlements nationaux pourraient indirectement contrôler le Conseil, en contrôlant leur gouvernement respectif (les activités du ministre et le ministère concerné).

Or, le niveau du contrôle des parlements nationaux sur leur gouvernement respectif varie en fonction du système constitutionnel de chaque État membre de l'UE, ce qui est justifié par le principe d'autonomie institutionnelle qui permet aux États membres de l'UE d'adopter les mesures nécessaires à l'application des règles de l'UE dans le respect de leur système constitutionnel national<sup>450</sup>. Il y a quelques bases juridiques qui soutiennent ce principe d'autonomie institutionnelle : selon l'article 4, § 2 du TUE, « *l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leur structure fondamentale politique et constitutionnelle* » ; l'introduction du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne rappelle que « *la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union européenne relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelle propres à chaque État membre* » ; la résolution du PE du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le PE et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne rappelle que « *le contrôle des gouvernements nationaux par les parlements nationaux doit s'exercer, avant toute chose, dans le respect des règles constitutionnelles et des lois en vigueur*<sup>451</sup> ». En tout état de cause, sous le prétexte du principe d'autonomie institutionnelle accordé aux parlements nationaux, ces

---

<sup>447</sup> Le Conseil et le PE, en tant que co-législateurs, se voient confier la tâche d'adopter des règlements européens dans telle ou telle matière. Notons qu'au sein de l'UE, le PE incarne la légitimité démocratique mais demeure dépourvu de tout pouvoir d'initiative législative. Sur ce point, voy. Nabli (B.) (2007). « La figure du « législateur » de l'Union européenne », *RFDC*, 4, n° 72, p. 706-707.

<sup>448</sup> Costa (O.) et Saint Martin (F.) (2011). *op. cit.*, p. 144.

<sup>449</sup> *Ibid.*

<sup>450</sup> Dero-Bugny (D.) (2014b). « La diversité des modes d'action des parlements nationaux », *Revue des affaires européennes (R.A.E.)*, 2014/1, p.16.

<sup>451</sup> Point 13 de la résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne, 2008/2120(INI), *J.O.U.E.*, C 212/E/13, p. 94.

derniers tentent de développer des approches très différentes pour le contrôle des affaires de l'UE<sup>452</sup>. En effet, certains parlements sont très actifs en termes de contrôle des affaires de l'UE alors que d'autres semblent être des retardataires<sup>453</sup>. Cette diversité dans les méthodes de contrôle national pourrait dissuader le PE de coopérer avec les parlements nationaux. Mais, paradoxalement, c'est ce qui donne de l'importance au rôle du PE dans la coopération avec eux. Cette hétérogénéité pourrait motiver le PE en vue de guider et d'influencer les parlements nationaux afin que ces derniers coordonnent ou harmonisent leurs propres mesures de contrôle en matière des affaires de l'UE. Une telle coordination ou harmonisation contribuerait à l'intégration européenne plus approfondie, à la satisfaction des institutions de l'UE y compris le PE. Sous cet angle, malgré la diversité des systèmes de contrôle national en matière des affaires de l'UE, la coopération avec les parlements nationaux serait intéressante pour le PE.

Le critère de l'influence des parlements nationaux sur les prises de position officielles des gouvernements sur la scène européenne peut être pris en compte afin de permettre d'établir une certaine typologie des contrôles des parlements nationaux<sup>454</sup>. Selon A. Huff, dans certains pays comme l'Allemagne, le Danemark, la Suède et l'Autriche, les parlements soumettant un mandat contraignant à leur gouvernement, jouissent de hauts niveaux d'autorité formelle quand leurs gouvernements sont obligés de respecter ces mandats, tout au long des négociations du Conseil de l'UE sur les questions de la PESC<sup>455</sup>. Même si d'autres parlements manquent d'autorité formelle pour émettre des mandats contraignants, ils se prévalent d'un système de mandats *de facto* informels qui sont considérés comme étant politiquement contraignants sur les ministres<sup>456</sup>. E. Saulnier-Cassia fait une distinction entre trois catégories de parlements nationaux : les Parlements grec et portugais caractérisés par un contrôle faible sur les affaires européennes, les Parlements anglais, allemand, danois, suédois et finlandais caractérisés par un contrôle strict sur les affaires européennes, et les parlements dont le contrôle sur les affaires européennes n'est ni fort ni faible<sup>457</sup>. De surcroît, en fonction des dossiers traités ou des assemblées en cas de parlement bicaméral, l'influence du parlement national sur le gouvernement varie encore plus<sup>458</sup>. De telles différences dans l'application du contrôle des parlements nationaux sur les gouvernements nationaux risquent d'altérer l'efficacité du rôle reconnu aux parlements nationaux dans la démocratisation de l'UE<sup>459</sup>, ce qui peut être un obstacle à l'amélioration de la coopération entre le PE et les parlements nationaux puisque dans

---

<sup>452</sup> Raunio (T.) (2005). *op. cit.*, p. 319.

<sup>453</sup> Auel (K.) et Höing (O.) (2014). « Parliaments in the Euro Crisis: Can the Losers of Integration Still Fight Back », *Journal of Common Market Studies*, 52(6), p. 1192.

<sup>454</sup> Dero-Bugny (D.) (2014b). *op. cit.*, p. 15.

<sup>455</sup> Huff (A.) (2013). « Problems and patterns in parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP », *OPAL online paper series*, 14, p. 10.

<sup>456</sup> *Ibid.*

<sup>457</sup> Saulnier-Cassia (E.) (2002). *La participation des parlements français et britannique aux Communautés européennes et à l'Union européenne*, Paris, LGDJ, p. 40 et s.

<sup>458</sup> Voy. Rapport d'information n° 43 (2006-2007) du Sénat, « L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, quels enseignements pour le Sénat ? Les exemples allemand, britannique, espagnol, finlandais, italien et polonais », par Gélard (P.) et Peyronnet (J.-C.).

<sup>459</sup> Dero-Bugny (D.) (2014b). *op. cit.*, p. 17.

ce cas, le PE ne peut attendre l'effet de complémentarité pour le contrôle sur le Conseil dans sa coopération avec les parlements nationaux<sup>460</sup>.

Cependant, le PE reconnaît son besoin de coopérer avec les parlements nationaux pour l'évaluation et la surveillance d'Europol et d'Eurojust qui font, d'une certaine manière, partie des activités du contrôle démocratique de l'UE. Dans le rapport du PE du 7 février 2014<sup>461</sup>, la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) et sa rapporteuse soulignent le rôle du PE et des parlements nationaux, lequel consiste, en particulier dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, à déterminer ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière avec l'Union, où cette dernière et les États membres ont des compétences partagées (Article 4 du TFUE).

L'espace de complémentarité des fonctions entre le PE et les parlements nationaux se trouve également dans le contrôle démocratique de la gouvernance économique de l'UE, notamment dans le processus de l'édification de « Six Pack » et dans le processus de compléter la procédure pour déficit excessif (PDE). Dans l'exemple des fameux « Six Pack » et « Two Pack »<sup>462</sup>, la participation du PE au processus législatif, par l'amendement des textes initiaux, a été significative au niveau de la légitimité démocratique du semestre européen<sup>463</sup> ; significative aussi, la participation des parlements nationaux au processus législatif sur le « Six Pack » en amont d'une manière indirecte, par le recours au mécanisme d'alerte précoce dans le délai de huit semaines imparti, même si, dans ce cas, les avis motivés des parlements nationaux se sont avérés insuffisants pour atteindre le seuil minimum du carton jaune (un tiers des voix attribué aux parlements nationaux) qui aurait permis le réexamen du projet législatif<sup>464</sup>. Ainsi, il apparaît que la coopération interparlementaire horizontale relative au mécanisme d'alerte précoce pourrait avoir un impact non négligeable sur la coopération interparlementaire verticale. Le domaine du contrôle démocratique n'est pas limité et devrait être aux politiques européennes souffrant d'un défaut de légitimation démocratique.

---

<sup>460</sup> Dans le contexte où le PE craint de se voir retirer des compétences de contrôle liées à un futur élargissement des compétences de l'UE, il souligne que « *la COSAC devrait rester le lieu d'échange régulier des points de vue, des informations et des meilleures pratiques relativement aux aspects pratiques du contrôle parlementaire* ». Voy. Josso (S.) (2016). « L'(ir)responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur (in)action européenne en matière sociale, Réflexions sur la MOC et la stratégie Europe 2020 », in : *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 386 ; Le 20<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Vilnius, 27-29 octobre 2013, p. 45.

<sup>461</sup> PE, Rapport du 7 février 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Rapporteur : Agustín Díaz de Mera García Consuegra, A7-0096/2014.

<sup>462</sup> Contrairement aux « Six Pack », qui vise à renforcer la gouvernance économique de l'UE, le « Two Pack » ne s'adresse qu'aux seuls États membres de la zone euro.

<sup>463</sup> Potteau (A.) (2015). « La place du Parlement européen dans sa relation avec les parlements nationaux », *Gestion et Finances Publiques (GFP)*, 1-2/2015, p. 69.

<sup>464</sup> Seulement le Sénat français et le parlement suédois ont soumis leur avis motivé.

En coopérant avec les parlements nationaux, le PE pourrait avoir un grand impact sur le contrôle démocratique des politiques non seulement au niveau européen mais au niveau mondial. Une grande quantité d'organisations intergouvernementales et de groupes informels sont apparus au niveau mondial au cours des dernières décennies suscitant une inquiétude au PE. Les gouvernements prennent des décisions et adoptent des orientations politiques qui ont des répercussions sur la vie des citoyens du monde entier<sup>465</sup>. Comme il n'y a pour le moment aucune entité parlementaire mondiale capable de contrôler les décisions et les orientations politiques de telles organisations, une coopération du PE et des parlements nationaux de l'UE permettrait à une telle coopération interparlementaire de combler cette lacune et d'exercer un contrôle parlementaire sur la gouvernance européenne. Des lacunes dans le contrôle parlementaire sur la gouvernance européenne peuvent, en effet, apparaître lorsqu'il dépend du seul contrôle de l'une des deux instances parlementaires. Par exemple, les vice-présidents du PE responsables des relations avec les parlements nationaux, Miguel Angel Martínez et Othmar Karas, ont organisé un forum parlementaire sur "les parlements de l'UE dans le cadre de la gouvernance mondiale"<sup>466</sup>. Au cours du débat de ce forum, les participants ont discuté le rôle des parlements et de la démocratie à l'ère de la "politique intérieure mondiale" ainsi que les activités des parlements des États membres dans les organisations plurinationales et les forums internationaux<sup>467</sup>.

Par ailleurs, la coopération avec les parlements nationaux devrait avoir un effet bénéfique sur la transposition des décisions européennes adoptées par le PE et le Conseil. Par le biais des rencontres entre les deux institutions parlementaires, le PE pourrait influencer les parlements nationaux quant à la transposition des directives adoptées par la procédure législative ordinaire ou spéciale ; ils pourraient veiller à la transmission rapide de la directive concernée et à sa conformité à l'objectif visé. Il se trouve en effet que le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen ne consiste pas uniquement à intervenir en amont. Les parlements nationaux assument également un rôle pivot dans la transposition des décisions européennes prises sous la forme de « directive »<sup>468</sup>. Ils sont en fait les principaux dépositaires de telles décisions<sup>469</sup>.

Au-delà de la mise en œuvre des actes de « *hard law* » tels que les traités, des principes généraux d'origine jurisprudentielle, des règlements, des décisions et des directives, le PE pourrait à travers la coopération avec les parlements nationaux, sensibiliser ces derniers à la convergence des politiques internes des différents États membres concernant les actes de « *soft*

---

<sup>465</sup> Rapport annuel 2013/2014 publié par la Direction des relations avec les parlements nationaux du Parlement européen, Rapport sur « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne » 2009-2014, p. 10.

<sup>466</sup> Ce forum s'est déroulé le 18 février 2014 dans les locaux du PE à Bruxelles. Il a réuni 28 députés nationaux issus de 16 assemblées parlementaires de 14 pays, 8 députés européens, des représentants des institutions européennes, d'organisations internationales et d'ONG.

<sup>467</sup> Rapport annuel 2013/2014 publié par la Direction des relations avec les parlements nationaux du Parlement européen, *op. cit.*, p. 10.

<sup>468</sup> L'article 288 TFUE dispose que « la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ».

<sup>469</sup> Lagelle (A.) (2011). *op. cit.*, p. 43.

*law* ». Par ailleurs, le PE et la Cour de justice ne jouent pratiquement aucun rôle dans le processus de la « méthode ouverte de coordination »<sup>470</sup> (ci-après, MOC). Étant donné l'absence de contrôle juridictionnel sur les règles de « *soft law* », aucune sanction ne s'applique en cas de non-respect de la norme<sup>471</sup>. Or, les parlements nationaux pourraient pousser leur gouvernement respectif afin qu'il s'efforce de mettre en œuvre des normes européennes.

À cet égard, il apparaît que le PE a plusieurs intérêts à coopérer avec les parlements nationaux, en vue d'influencer une décision du Conseil de l'UE ou d'apporter une dimension parlementaire dans des décisions intergouvernementales au niveau mondial. De même, les parlements nationaux ont un certain nombre de bénéfices à coopérer avec le PE.

## **2. Les efforts du PE pour la coopération avec les parlements nationaux**

Le PE contribue à la coopération interparlementaire au sein de l'UE au niveau administratif et au niveau matériel. En effet, dans un rapport établi à la demande du bureau du PE, M. Cravinho, un vice-président du PE, a proposé un certain nombre d'options pour intensifier les contacts avec les parlements nationaux<sup>472</sup>. Afin de fournir un canal pour tous ces contacts et d'encourager les échanges d'informations entre les commissions du PE et leurs homologues dans les parlements nationaux, en novembre 1990, le PE a mis en place la « Direction des relations avec les parlements nationaux » en tant qu'une sous-direction de la Direction Générale de la Présidence dans son organisation<sup>473</sup>. La Direction des relations avec les parlements nationaux représente le PE dans les réseaux administratifs de la coopération interparlementaire. Elle joue un rôle pivot dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Sans cette Direction, il serait difficile, pour les députés européens, de participer à telle ou telle conférence/réunion interparlementaire. En effet, la Direction des relations avec les parlements nationaux « *conseille les organes politiques, les députés et le secrétariat du Parlement européen dans le cadre de leur coopération institutionnelle et de leur dialogue législatif avec les parlements des États membres. Elle collabore aux activités interparlementaires et à la mise en œuvre, au sein du Parlement européen, des dispositions des traités qui régissent cette coopération, et elle apporte son savoir-faire tout au long du cycle législatif, ainsi que dans le cadre d'autres compétences politiques du Parlement.* »<sup>474</sup>

---

<sup>470</sup> Il s'agit d'une forme d'élaboration de politiques intergouvernementales qui ne relèvent pas des mesures législatives contraignantes européennes et qui n'exige pas que les États membres de l'UE introduisent de nouvelles lois ou modifient leurs lois.

<sup>471</sup> Saurugger (S.) et Terpan (F.) (2013). « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme, *Quaderni*, n° 80, p. 14.

<sup>472</sup> Voy. Le Parlement européen, la préface du répertoire « commissions correspondantes : Parlement européen/ Parlements nationaux », publié par la Direction Générale des commissions et des délégations à Luxembourg en décembre 1991.

<sup>473</sup> *Ibid.* ; Concernant l'organisation des Directions-Générales et de leurs sous-directions, voy. [http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/fr/organisation/directions-generales\\_1](http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/fr/organisation/directions-generales_1)

<sup>474</sup> Rapport de mi-mandat 2016 « Relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen, p. 4.

De surcroît, elle « joue le rôle de pôle d'information sur les parlements nationaux et renseigne l'administration du Parlement européen sur les meilleures pratiques au sein des parlements nationaux. »<sup>475</sup> En effet, même si une conférence interparlementaire n'a pas lieu dans les locaux du Parlement européen à Bruxelles, la Direction des relations avec les parlements nationaux aide le Parlement de l'État membre qui assure la Présidence du Conseil de l'UE (ci-après le Parlement de la Présidence) à présider convenablement une conférence interparlementaire qui est censée avoir lieu dans le Parlement de la Présidence, en partageant ses pratiques de travail pour l'organisation d'une conférence interparlementaire<sup>476</sup>. Un tel soutien du PE est important surtout pour les parlements de l'Europe de l'Est – en particulier le parlement croate –, qui n'ont pas d'expérience significative en la matière. Ces pays ont en effet adhéré à l'UE plus récemment<sup>477</sup>.

Les tâches assumées par la Direction des relations avec les parlements nationaux attestent des efforts consentis par le PE en faveur de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Elles se distinguent par trois pôles différents comme suit<sup>478</sup> :

#### **a) Le partenaire pour la coopération interparlementaire**

La Direction des relations avec les parlements nationaux assiste les instances politiques et les commissions du PE dans l'organisation de réunions officielles et de vidéo-conférences avec les parlements nationaux. Elle aide également les délégations du PE lors de conférences interparlementaires. Elle apporte une aide administrative et logistique (non financière) aux membres du PE à l'occasion des visites officielles de parlements nationaux.

#### **b) La porte d'accès aux documents des parlements nationaux**

Elle collabore à la gestion du site web IPEX<sup>479</sup>, plate-forme d'échange de documents et d'informations relatifs à l'UE entre les parlements des États membres de l'UE. Elle administre la base de données « *Connect* »<sup>480</sup> de l'intranet du PE contenant tous les documents relatifs à l'UE transmis officiellement par les parlements nationaux au PE depuis 2010. Elle fournit aux instances politiques, aux commissions et aux rapporteurs du PE des briefings et des informations sur les activités relatives à l'UE des parlements nationaux.

---

<sup>475</sup> *Ibid.*

<sup>476</sup> Le PE apporte une aide au parlement dont l'État assume la Présidence de l'UE. Voy. Rapport annuel du PE 2014-2015 « Les relations entre le PE et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », p. 26.

<sup>477</sup> La Roumanie et la Bulgarie ont adhéré à l'UE le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et la Croatie a adhéré à l'UE le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

<sup>478</sup> Voy. [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/95c7ff6e-505a-4f99-a7f6-674735064ad6/FR\\_Relations\\_with\\_National\\_Parliaments\\_leaflet\\_2015.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/95c7ff6e-505a-4f99-a7f6-674735064ad6/FR_Relations_with_National_Parliaments_leaflet_2015.pdf) (La date de la dernière consultation est le 20 avril 2018.)

<sup>479</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=FR>

<sup>480</sup> <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

### **c) L'interface entre le PE et les parlements nationaux**

Elle gère le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), réseau d'échange d'informations entre les parlements<sup>481</sup>, conjointement avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>482</sup>. Le CERDP a été créé par la Conférence des Présidents des Assemblées parlementaires européennes à Vienne en juin 1977<sup>483</sup>. Le principal objectif de ce dernier est de promouvoir les échanges d'informations, d'idées, d'expériences et de bonnes pratiques entre les administrations parlementaires européennes<sup>484</sup>. Chaque assemblée et chaque chambre parlementaire désignent leur correspondant qui se chargent de la coordination de la contribution des fonctionnaires aux travaux du CERDP<sup>485</sup>. La Direction des relations avec les parlements nationaux aide le PE à préparer des demandes d'informations et publie la lettre d'information « *Spotlight on Parliaments in Europe* ». En outre, elle met à jour de manière régulière le répertoire de toutes les commissions, des présidents des commissions et de leurs hauts responsables au sein des parlements nationaux sur le site intranet du PE. Par ailleurs, elle produit des fiches d'information sur les parlements nationaux, qui présentent les données essentielles quant aux leurs fonctions, leur composition, leurs titulaires de charges et fournissent des contacts<sup>486</sup>.

Si les tâches de la Direction des relations avec les parlements nationaux sont considérées comme les soutiens administratifs du PE pour la coopération interparlementaire, le PE apporte également ses soutiens matériels pour la coopération interparlementaire. En effet, le PE offre un bureau pour chaque Parlement/Chambre national(e) dans un des locaux du PE où la Direction des relations avec les parlements nationaux s'installe. Après la déclaration n° 13 du Traité de Maastricht, sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE, le PE accueillait des fonctionnaires représentant les parlements nationaux de vingt-huit États membres de l'UE à Bruxelles<sup>487</sup> dans ses locaux depuis le tout début, en promouvant des contacts interparlementaires et des réunions sectorielles<sup>488</sup>. Grâce à cette offre des bureaux dans les

---

<sup>481</sup> <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>

<sup>482</sup> Kornobis-Romanowska (D.) (2013). *op. cit.*, p. 236.

<sup>483</sup> Il faut noter qu'au-delà du PE et des assemblées parlementaires dont les présidents sont membres de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les Chambres parlementaires des États du Conseil de l'Europe non membres de l'UE sont également membres du CERDP. Voy. L'article 2 des statuts du CERDP, adoptés par les Secrétaires généraux réunis lors de la Conférence des Présidents des Parlements à Budapest le 7 juin 1996 et, par la suite, amendés à Tallinn le 31 mai 2006 et à Strasbourg le 21 septembre 2012.

<sup>484</sup> L'article 1.1 des statuts du CERDP.

<sup>485</sup> Kornobis-Romanowska (D.) (2013). *op. cit.*, p. 236.

<sup>486</sup> Cf. <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/publications.html#>

<sup>487</sup> Il n'y aura que vingt-sept États-membres de l'UE à partir du 29 mars 2019 où la procédure du retrait du Royaume-Uni de l'UE, lequel s'appelle le « *Brexit* », sera terminée selon l'article 50 du TUE. Mais il est incertain que les fonctionnaires représentant la Chambre de Lords et la Chambre de Communes gardent leurs bureaux dans le PE après la fin de la procédure du « *Brexit* ». Cela dépend d'une forme de la relation future entre le Royaume-Uni et l'UE. Entretiens faits par l'auteur avec les fonctionnaires représentant la Chambre de Commune (le 13 février 2018) et ceux représentant la Chambre de Lords (le 22 février 2018).

<sup>488</sup> Gomez Martos (F.) (2016). « Interparliamentary cooperation in the context of COSAC: a view from the European Parliament », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 320.

locaux du PE, les fonctionnaires représentant les parlements nationaux peuvent se réunir de manière régulière<sup>489</sup> afin d'échanger des informations et débattre de sujets divers en rapport avec le travail parlementaire. Le PE offre également un bureau au membre permanent de la COSAC et à l'agent des renseignements de l'IPEX dans ses locaux<sup>490</sup>. Pour ce qui est du service d'interprétation, lors de la plupart des réunions interparlementaires qui ont lieu dans un des lieux du PE, tous les participants peuvent bénéficier du service d'interprétation simultanée du PE en vingt-quatre langues officielles de l'UE.

## **B. La complémentarité découverte dans la coopération avec le PE**

Force est de constater en premier lieu que les parlements nationaux trouvent un intérêt à coopérer avec le PE dans la mesure où cette coopération permet de renforcer leur contrôle des politiques et des décisions de l'UE, ce qui contribue à l'affermissement de la légitimité démocratique de celles-ci (1). Reste que les parlements nationaux ont des efforts à consentir pour parvenir à coopérer avec le PE (2).

### **1. L'intérêt des parlements nationaux pour la coopération interparlementaire verticale**

Bien que les parlements nationaux puissent contribuer à la légitimité démocratique de l'UE à travers le contrôle de leurs propres gouvernements, cette contribution demeure, à l'échelle de l'Union, limitée. En effet, en procédant à la surveillance des activités de leurs gouvernements dans l'UE, les parlements nationaux n'influencent vraiment que la légitimité de la position nationale en matière européenne. En s'inspirant des meilleures pratiques développées par leurs homologues, les parlements nationaux apprennent les uns des autres. Il n'en demeure pas moins que cela n'affecte que de manière limitée la légitimation de l'UE<sup>491</sup>. En ce sens, pour faire entendre leurs voix au niveau de l'UE, pas seulement dans leur propre pays, au-delà de leur propre pays, les parlements nationaux devraient non seulement agir sur des questions européennes de manière collective, mais aussi coopérer avec le PE.

La coopération avec le PE générerait davantage de bénéfices pour les parlements nationaux dans la perspective où elle permettrait à ces derniers de contribuer de façon constructive à la légitimation de la prise des décisions de l'UE. En effet, le caractère

---

<sup>489</sup> Ex. leur propre système de réunion périodique qui s'appelle le *Monday Morning Meeting* (MMM). Cependant, cette réunion dite MMM n'a pas lieu chaque lundi matin. Elle a lieu une fois par mois, deux fois par mois de manière exceptionnelle.

<sup>490</sup> Il ne faut pas oublier qu'ils sont tous fonctionnaires d'un parlement national et donc rémunérés par leur propre parlement national. Voy. Par exemple, l'article 9.3 du règlement de la COSAC adopté les 29-31 mai 2011 à Budapest, *J.O.U.E.*, C229/01 du 4 août 2011.

<sup>491</sup> Knutelská (V.) (2013). « Cooperation among national parliaments: an effective contribution to EU legitimation? », in: *Practices of interparliamentary coordination in international policies The European Union and Beyond*, ECPR Press, August 2013, p.34.

complémentaire de la coopération interparlementaire contribue à l'ancrage des questions européennes dans les vies politiques nationales et en faveur du développement des liens entre les citoyens européens et les institutions de l'UE<sup>492</sup>. En fait, la coopération interparlementaire entre les deux institutions parlementaires dont la plupart des réunions sont ouvertes au public<sup>493</sup>, permet à chacune de réduire son engagement financier lorsqu'il s'agit de sensibiliser leur peuple respectif et les citoyens européens à ce qui se passe dans l'arène de l'UE. Pour l'instant, il semble difficile de mesurer la contribution de la coopération interparlementaire au niveau de la sensibilisation des citoyens européens aux affaires de l'UE. Mais au fil du temps, on aura plus de données permettant de mesurer cette contribution et de faire le bilan sur le sujet. Ces travaux ont leur importance puisque sans doute le niveau de sensibilisation des citoyens européens aux affaires de l'UE est étroitement lié à celui de la démocratisation de l'UE.

À travers plusieurs formes différentes de coopération avec le PE telles que la COSAC, des rencontres interparlementaires y compris des réunions des comités sectoriels et des visites bilatérales (souvent entre les parlementaires nationaux et les députés européens qui ont la même nationalité), les parlements nationaux peuvent obtenir des informations utiles, qu'ils ne pourraient que difficilement acquérir par eux-mêmes pour le contrôle des activités de leurs gouvernements au sein du Conseil<sup>494</sup>. Le PE en effet, possède une grande expertise dans chaque domaine spécifique. En effet, chaque commission du PE<sup>495</sup> présente, au besoin, un rapport sur une question spécifique liée à son propre domaine. Le contenu des rapports du PE est enrichissant et sa qualité est considérablement satisfaisante, ce qui nous permet de comprendre la situation actuelle dans tel ou tel domaine et de saisir une vision globale par rapport à telle ou telle politique européenne, ce qui implique que le niveau élevé de l'expertise du PE devrait attirer l'attention des parlements nationaux. Il est évident que le simple fait de lire les rapports du PE n'est pas en soi un acte de coopération pour les parlements nationaux même si cette lecture leur permet de mieux comprendre les questions européennes concernées. Cette lecture contribuerait cependant à enrichir l'échange d'opinions entre le PE et les parlements nationaux lors des rencontres interparlementaires. Profitant d'informations et de savoir-faire du PE par le biais de la lecture de ces rapports et de leurs rencontres avec le PE, les parlements nationaux pourraient contrôler leurs gouvernements respectifs d'une manière plus efficace et contribuer ainsi à renforcer la double légitimité démocratique de l'UE<sup>496</sup>. Un tel renforcement de la double

---

<sup>492</sup> Rapport d'information du Sénat n° 393, *Les parlements nationaux et l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, 12 juin 2008, p. 5.

<sup>493</sup> On peut librement consulter les dossiers essentiels des réunions interparlementaires et même le contenu entier des réunions via des vidéos de conférences enregistrés sauf des cas exceptionnels et quelques fois des documents des groupes de travail.

<sup>494</sup> Un des avantages de la coopération interparlementaire est de permettre aux parlements de réduire l'asymétrie informationnelle dont ils sont victimes face aux entre gouvernements. Voy. Curtin (D.) (2014). « Challenging Executive Dominance in European Democracy », *Modern Law Review*, Vol. 77, n° 1, pp. 1-32.

<sup>495</sup> Le PE comporte vingt commissions permanentes.

<sup>496</sup> Le contrôle exercé par un Parlement européen directement élu peut fonctionner comme une externalité positive dont les parlements nationaux ne peuvent pas être exclus. Sur ce point, voy. Lord (Ch.) (2017b). « How can Interparliamentary co-operation contribute to the legitimacy of the EU as an international actor? », *PACO conference working paper*, n° 6, p. 14.

légitimité démocratique est crucial pour le bon fonctionnement de l'UE et le Traité de Lisbonne confirme l'importance de la contribution et du rôle des parlements nationaux (Art. 12 TUE).

Un autre intérêt de la coopération avec le PE provient plutôt du besoin des parlements nationaux d'accomplir leurs missions définies à l'article 12 §3 (concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice) et l'article 12 §6 du TUE (concernant la coopération interparlementaire). D'une part, l'article 12 §3 du TUE dispose que les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union, « *en participant aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust* ». Cet article implique que, compte tenu du fait qu'Europol<sup>497</sup> et Eurojust sont des agences de l'Union européenne faisant l'objet du contrôle du PE, la coopération des parlements nationaux avec le PE est indispensable à l'accomplissement de leur mission. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne permet aux parlements nationaux d'être associés « à l'évaluation des activités d'Eurojust » et « au contrôle des activités d'Europol ». D'après les articles 85 et 88 TFUE, les règlements adoptés par le PE et le Conseil qui déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust et d'Europol, ces articles fixent également les modalités de l'association du PE et des parlements nationaux à l'exécution de leur tâche respective. Cela implique que non seulement le Traité de Lisbonne ne s'oppose pas à l'idée d'une participation des parlements nationaux en la matière, mais il les encourage à y participer<sup>498</sup>.

C'est pourquoi, étant donné que dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les politiques européennes affectent d'une certaine manière les pouvoirs régaliens des États membres, lesquels sont attachés à la souveraineté nationale, les parlements nationaux souhaitent toujours plus être impliqués<sup>499</sup>. Or, ces derniers estiment à plusieurs reprises<sup>500</sup> qu'ils ont l'impression de manquer d'informations sur le travail d'Europol, et ils expriment leur souhait d'être consultés lors de la préparation de la réglementation par rapport au contrôle parlementaire d'Europol et d'Eurojust. Cette soif de participation des parlements nationaux au contrôle parlementaire de telles agences de l'UE stimule une coopération interparlementaire en la matière. Les Présidents des parlements de l'UE dans leurs conclusions soulignent

---

<sup>497</sup> Europol est devenu une agence de l'UE en vertu de la décision du Conseil 2009/371/JAI ce qui est remplacé par le Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016, préc. Eurojust a été institué par la décision 2002/187/JAI du Conseil qui est amendée par la décision 2009/426/JAI du Conseil.

<sup>498</sup> Lagelle (A.) (2011). *op. cit.*, p. 43.

<sup>499</sup> En effet, Europol peut contacter directement ou indirectement les forces de police et les autorités judiciaires des États membres uniquement à travers des unités nationales, ce qui démontre la façon dans laquelle cette agence a été conçu sur le plan opérationnel. Voy. Fijnaut (C.) (2002). « Europol and the parliaments of the member states of the European Union », in *From Europol to Parlopol; interparliamentary conference on democratic control of Europol*, ed. Parlement néerlandais, Amsterdam, Boom, p. 16.

<sup>500</sup> Par exemple, lors de la conférence des Présidents des Parlements de l'UE à Stockholm les 14-15 mai 2010, de la réunion interparlementaire de commissions sur la responsabilité démocratique dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; évaluation d'Europol, d'Eurojust, de Frontex et de Schengen à Bruxelles les 4-5 octobre 2010 et de la XLIV COSAC à Bruxelles les 24-26 octobre 2010.

l'importance des fora interparlementaires pour l'évaluation et la surveillance dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice<sup>501</sup>.

D'autre part, l'article 12 (f) du TUE dispose que les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'UE, « *en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen* ». Cet article ne limite pas le domaine de la coopération interparlementaire entre les deux institutions parlementaires, ce qui a ouvert une porte sur la création de la conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et celle de la conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance. Cet article peut pourvoir au potentiel de créer une conférence interparlementaire dans des domaines différents et dans la situation actuelle, où l'UE est confrontée à plusieurs crises différentes. Par ailleurs, cet article sous-entend que le PE et les parlements nationaux devraient coopérer les uns avec les autres pour définir les modalités de telle ou telle coopération interparlementaire. En effet, le Traité ne précise pas les modalités de cette coopération, ce qui donne aux parlements nationaux et au PE la liberté de définir de telles modalités ainsi que leur portée, même si cela entraîne aussi le risque qu'une telle coopération ne se concrétise pas d'une façon précise et efficace<sup>502</sup>. Ainsi, pour les parlements nationaux qui se trouvent devant le défi de définir les modalités de nouvelles conférences interparlementaires, la coopération pourrait être utile avec le PE qui, à travers ses commissions sectorielles dont les membres appartiennent à différents partis politiques européens, a davantage l'expérience des débats sur nombre de sujets. Le pouvoir de délibération du PE pourrait inspirer les parlements nationaux sur la manière de rassembler des parlementaires d'autres parlements nationaux, afin d'exprimer un avis commun à tous les parlements nationaux de l'UE vers les exécutifs de l'UE, et les inspirer également sur la manière de composer leur délégation pour telle ou telle réunion interparlementaire, parmi leurs parlementaires qui appartiennent à différents partis politiques nationaux.

De surcroît, les parlements nationaux pourraient sensibiliser le PE à certaines problématiques à travers la coopération. Par exemple, en 2006, la Commission avait proposé de supprimer un dispositif relatif à l'Organisation commune de marché du secteur vitivinicole (dite « OCM Vin »)<sup>503</sup> l'accusant d'empêcher toute réactivité face aux demandes du marché<sup>504</sup>. Suit à quoi, il s'est formé des coalitions de parlementaires européens et nationaux, mais aussi de représentants professionnels viticoles qui se sont opposés à la Commission<sup>505</sup>. Une circulation interparlementaire a été utile au parlement français qui a considéré le PE comme un espace de coalition et de légitimation de l'opposition viticole à la Commission<sup>506</sup>. En définitive,

---

<sup>501</sup> Conclusions de la Présidence de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE à Stockholm les 14-15 mai 2010, points 4 et 5.

<sup>502</sup> Arpio Santacruz (M.) (2012). *op. cit.*, p. 22.

<sup>503</sup> Voy. Smith (A.), De Maillard (J.) et Costa (O.) (2007). *Vin et politique. Bordeaux, la France, la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po.

<sup>504</sup> Blancaneaux (R.) (2014). « Le Parlement européen, une courroie de transmission pour des opposants nationaux à la CE », *Politique européenne* n°43, L'Harmattan, p.193.

<sup>505</sup> *Ibid.*, p. 196.

<sup>506</sup> *Ibid.*, p. 198 ; Des canaux de coopération interparlementaire sur les questions agricoles existe. Voy. Neunreither (K.) (2005). *op. cit.*

sur la question de la libéralisation des droits de plantation, les parlements nationaux se sont servis du PE, comme d'une « *courroie de transmission vers des opposants nationaux à la Commission* »<sup>507</sup>. La coopération entre parlements nationaux concernant l'usage du budget de l'UE pourrait également être une illustration selon laquelle les parlements nationaux sensibilisent le PE. En effet, un projet de règlement de l'UE relatif au fonds structurels et d'investissement européens (ci-après, « Fonds ESI »)<sup>508</sup> a suscité de nombreuses inquiétudes des parlements nationaux. Selon l'article 21 de ce projet de règlement de l'UE (l'article 23 du règlement entré en vigueur en 2013) portant sur des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique, si un État membre ne tient pas compte de prendre des mesures efficaces pour corriger son déficit excessif dans le cadre des procédures de gouvernance économique, la Commission est obligée de proposer une suspension partielle ou entière du Fonds ESI. Considérant que le Fonds ESI est géré par les États membres de l'UE au moyen d'accords de partenariat, en collaboration avec la Commission et que les points de vue des parlements nationaux sont souvent marginalisés des décisions sur les dépenses de l'UE<sup>509</sup>, si les parlements nationaux ont coopéré pour lancer un carton jaune sur ce projet de règlement, cela aurait sensibiliser davantage le PE qui dispose des pouvoirs de contrôle sur les institutions de l'UE. Mais la seule Chambre des députés italiens a émis un avis motivé sur ce projet de règlement et seuls quelques Parlements/Chambres se sont servis du « dialogue politique » par lequel ils ont pu communiquer directement avec la Commission.

## **2. Les efforts des parlements nationaux pour la coopération interparlementaire verticale**

Les parlements nationaux de l'UE souhaitaient être davantage impliqués dans les politiques de l'UE<sup>510</sup>. Ce désir des parlements nationaux est incarné par la création d'une commission spécialisée dans les affaires européennes, laquelle est à proprement dit un acte individuel de chaque Assemblée/Chambre. Les commissions spécialisées dans les affaires européennes des parlements nationaux examinent des propositions d'acte législatif de la

---

<sup>507</sup> Blancaneaux (R.) (2014). *op. cit.*, p. 206.

<sup>508</sup> Le projet de règlement de l'UE, COM (2011)615 a été adopté et est finalement devenu le règlement (UE) 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JOUE, L347/320 du 20 décembre 2013.

<sup>509</sup> Fasone (C.) (2018a). « Towards a strengthened coordination between the EU and national budgets. A complementary role and a joint control for parliaments? », *Journal of European Integration*, vol. 40, n° 3, p. 268.

<sup>510</sup> Concernant le désir des parlements nationaux d'être impliqués dans les politiques de l'UE, plusieurs auteurs le confirment. Voy. Costa (O.) (2014). *La parlementarisation de l'Union : pour une approche dynamique du régime politique*, Mémoire pour l'Habilitation à Diriger les Recherches en Science politique, présentée et soutenue publiquement le 21 mars 2013, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00832120/document>; Debras (L.) (2008). *Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux depuis 1979*, Thèse de doctorat : Histoire et civilisations modernes et contemporaines : Paris 3; Gautron (J.-C.) (2015). *op. cit.*; Layer (F.) (2001). « Le rôle collectif des parlements nationaux dans l'Union européenne : une réponse au déficit démocratique ? », *LPA*, 28 décembre, n° 259, p. 5 ; Lagelle (A.) (2011). *op. cit.* ; Lindseth (P.-L.) (2017). « Ch. 3 – National Parliaments and Mediated Legitimacy in the EU. Theory and History », *préc.*; Rozenberg (O.) (2004). *op. cit.*

Commission<sup>511</sup> et donnent leur avis motivé et/ou leur contribution sur ces propositions, ce qui contribue aux activités du PE relatives à son contrôle sur la Commission. En effet, selon le numéro XVI de l'annexe V du règlement intérieur du PE (8<sup>ème</sup> législature)<sup>512</sup>, « [La] commission [des affaires juridiques du PE] est compétente pour les questions ayant trait à l'interprétation, à l'application et au contrôle du droit de l'Union, ainsi qu'à la conformité des actes de l'Union avec le droit primaire, y compris le choix des bases juridiques et le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Ainsi, les activités des commissions spécialisées dans les affaires européennes des parlements nationaux ont trait à la coopération entre les parlements nationaux et le PE. Outre la création des commissions spécialisées dans les affaires européennes (a), les parlements nationaux contribuent à la coopération interparlementaire verticale à travers des visites de représentants des parlements nationaux au PE (b).

### **a) La création des commissions spécialisées dans les affaires européennes**

Les parlements nationaux, privés de tout lien avec le PE depuis l'élection au suffrage universel direct du PE, ont développé leur contrôle sur le développement de la construction européenne, en créant une commission qui traite des affaires européennes. Certains États membres, qui n'avaient pas attendu l'élection au suffrage universel direct du PE, ont mis en place une commission spécialisée au sein de leur parlement afin de contrôler les activités européennes de leur gouvernement dès l'adhésion à la Communauté européenne à l'époque<sup>513</sup>. C'est la raison pour laquelle certains parlements nationaux ont établi une commission spécialisée pour les affaires européennes bien avant même 1979<sup>514</sup>.

L'existence des commissions spécialisées dans les affaires européennes des parlements nationaux de l'UE contribue au renforcement du pouvoir des parlements nationaux au niveau de l'UE dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité, pour lequel une coopération horizontale est nécessaire en cas de besoin pour lancer un carton jaune. La révision constitutionnelle française<sup>515</sup> préalable à la ratification du traité de Lisbonne illustre bien les efforts pour créer une commission chargée des affaires européennes. Elle étend la clause

---

<sup>511</sup> La manière d'examen sur des propositions d'acte législatif de la Commission varie en fonction des Assemblées/Chambres nationales. Par exemple, quant au Parlement suédois, la commission spécialisée dans les affaires européennes n'examine pas des propositions d'acte législatif de la Commission elle-même puisqu'elle ne joue qu'un rôle de coordinateur. Elle envoie non seulement des propositions d'acte législatif de la Commission mais aussi tous les documents non législatifs de la Commission (dossiers blancs et verts) aux commissions pertinentes qui sont censées les examiner (l'entretien fait l'auteur avec un fonctionnaire représentant le Parlement suédois à Bruxelles le 26 février 2018). Mais, la plupart des parlements nationaux sélectionnent des propositions d'acte législatif de la Commission pour leur contrôle du principe de subsidiarité.

<sup>512</sup> La dernière mise à jour est le 21 juin 2017.

<sup>513</sup> Nuttens (J.-D.) et Sicard (F.) (2000). *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Paris, La documentation française, p. 51.

<sup>514</sup> Il s'agit des cas de la commission des affaires européennes du parlement danois (*Folketing*), laquelle créée en 1973, de celles des deux Chambres britanniques en 1974, celle du *Bundesrat* allemand en 1957 ainsi que celle du *Eerste Kamer* néerlandais en 1970.

<sup>515</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008.

obligatoire de l'article 88-4<sup>516</sup> de la Constitution française à l'ensemble des projets d'actes législatifs européens, ce qui implique l'harmonisation du champ de contrôle parlementaire exercé au titre de l'article 88-4 et celui du nouvel article 88-6<sup>517</sup> relatif au contrôle du principe de subsidiarité<sup>518</sup>.

Outre un tel apport pour la coopération interparlementaire horizontale à travers le renforcement du rôle des parlements nationaux concernant le contrôle du respect du principe de subsidiarité, les commissions spécialisées dans les affaires européennes des parlements nationaux de l'UE apportent un intérêt à la coopération interparlementaire verticale. En effet, avec le PE, elles constituent la COSAC au sein de laquelle une variété de sujets relatifs aux politiques de l'UE sont discutés ensemble par les parlementaires nationaux et européens. C'est pourquoi la COSAC (Conférence des organes parlementaires spécialisées dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne) est un outil pour la coopération interparlementaire à la fois horizontale et verticale. Certaines commissions spécialisées dans les affaires européennes examinent des documents de l'UE elles-mêmes. D'autres les envoient aux commissions spécialisées pertinentes en fonction des thèmes à examiner, ce qui permet aux autres commissions des parlements nationaux d'avoir connaissance des politiques de l'UE et voire même contribue à l'eupéanisation des parlements nationaux de l'UE, laquelle est un élément positif portant sur la coopération interparlementaire.

Par ailleurs, certains parlements nationaux permettent aux députés européens de participer aux réunions de leur commission spécialisée dans les affaires européennes<sup>519</sup>, ce qui contribue à l'échange des opinions entre les parlementaires nationaux et européens et voire à la coopération interparlementaire verticale.

---

<sup>516</sup> L'article 88-4 de la Constitution française dispose que « *le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée* ». L'introduction de cet article contribue au renforcement du rôle des Chambres en matières européennes. Emmanuelle SAULNIER le résume comme suit : « *[L]a reconnaissance constitutionnelle faite aux Assemblées françaises du pouvoir de voter des 'résolutions' pendant ou en dehors des sessions dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution était une véritable innovation, après trente-quatre ans de mutisme imposé aux parlementaires français* », voy. Saulnier-Cassia (E.) (2002). *op. cit.*, p. 530.

<sup>517</sup> L'article 88-6 de la Constitution française dispose que « *[L]'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé. Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixantes sénateurs, le recours est de droit* ».

<sup>518</sup> Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.) (2008). *op. cit.*, p. 431.

<sup>519</sup> Par exemple, la Chambre des députés luxembourgeoise permet aux députés européens de participer aux réunions de sa commission des affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration selon l'article 156 du règlement intérieur de la Chambre des députés de 2003. Voy. Spreitzer (A.) (2015). « Ch. 11 – Luxembourg's Chamber of Deputies and EU Affairs », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, p. 235.

**Tableau 3. Commissions des affaires européennes des parlements nationaux de l'UE**

États membres	Titre de la commission	Date de création	Composition	Base juridique
<b>Allemagne</b> <i>Bundestag</i>	Commission des affaires de l'Union européenne	Septembre 1991/1994	33 membres du Bundestag / 16 membres allemands du Parlement européen nommés par le Président du Bundestag peuvent également participer aux réunions sans droit de vote	Article 23 et 45 de la Loi fondamentale, ainsi qu'amendés par la loi du 21 décembre 1992/  L'accord entre le Bundestag allemand et le Gouvernement fédéral relatif à la coopération dans les affaires de l'Union européenne (EUZBBG et EUZBLG dans leurs abréviations allemandes)
<b>Allemagne</b> <i>Bundesrat</i>	Commission des questions de l'Union européenne	1957/1965	17 membres composé d'un membre de chaque État fédéral – Certains membres sont les ministres-présidents de leurs États fédéraux, tandis que d'autres sont ministres d'État aux affaires européennes	Article 23 de la Loi fondamentale et section 45 du règlement du <i>Bundesrat</i>
<b>Autriche</b> <i>Nationalrat</i>	Commission principale des affaires européennes	1995/2000	26 membres tandis que la sous-commission permanente des affaires européennes ne compte que 16 membres	Article 23 e-23k de la Constitution fédérale autrichienne / §§ 31b-31e du règlement du <i>Nationalrat</i>
<b>Autriche</b> <i>Bundesrat</i>	Commission des affaires européennes	1996	14 membres	Article 23 e-23k de la Constitution fédérale autrichienne / §§ 13a-13b du règlement du <i>Bundesrat</i>
<b>Bulgarie</b> <i>Narodno sabranie</i>	Commission des affaires européennes et	2001 (commission d'intégration)	18 membres	Chapitre 10 du règlement de la <i>Narodno sabranie</i>

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

	du contrôle des fonds européen	européenne)/ juillet 2009		
<b>Chypre</b> <i>Vouli ton Antiprosopon</i>	Commission des affaires européennes	Le 25 février 1999	10 membres	
<b>Danemark</b> <i>Folketing</i>	Commission des affaires européennes	En octobre 1972	29 membres	Traité d'adhésion de 1972 (section 6(2)) et des accords entre la commission des affaires européennes et le gouvernement, qui figurent dans les rapports de la commission.
<b>Espagne</b> <i>Cortes Generales</i>	Commission mixte pour l'Union européenne	Établie par la loi 8/1994 du 19 mai 1994 remplaçant la commission mixte pour la Communauté européenne établie en 1986	43 membres choisis par le Bureau des chambres	Règlement du Congrès des députés et loi 8/1994 du 19 mai 1994 relative à la commission mixte pour l'Union européenne
<b>Estonie</b> <i>Riigikogu</i>	La commission des affaires de l'Union européenne	En mars 2004	Au moins 15 membres	Règlement du Riigikogu ainsi qu'amendé en mai 2010
<b>Finlande</b> <i>Eduskunta</i>	La Grande Commission	En 1994	25 membres et 13 suppléants (Le membre du parlement qui représente les îles Åland.)	Sections 93, 96 et 97 de la Constitution finlandaise
<b>France</b> <i>Assemblée nationale</i>	Commission des affaires européennes	Créée en vertu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette commission se substitue à la délégation pour l'UE, créée le 6 juillet 1979.	48 membres	Article 88-4 de la Constitution française
<b>France</b> <i>Sénat</i>	<i>Idem.</i>	<i>Idem.</i>	36 sénateurs	<i>Idem.</i>
<b>Grèce</b> <i>Vouli ton Ellinon</i>	Commission permanente des affaires européennes	En juin 1990	31 membres	Article 70, p. 8 de la Constitution grecque et article 41B du règlement du Parlement hellénique
<b>Hongrie</b> <i>Országgyűlés</i>	Commission des affaires européennes	En 1992	21 membres	Article 19 de la loi fondamentale hongroise, loi LIII de 2004 sur la coopération entre le Parlement et le gouvernement en matière d'affaires européennes, Article 63-68

La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne

				du règlement de l' <i>Országgyűlés</i>
<b>Irlande</b> <i>House of the Oireachtas</i>	Commission mixte des affaires de l'Union européenne	1995 mais la commission récente établie en juin 2011	14 membres, dont 9 membres du <i>Dáil Eireann</i> et 5 membres du <i>Seanad Eireann</i>	Ordes de référence dérivé du Règlement du <i>Dáil Eireann</i> et du <i>Seanad Eireann</i>
<b>Italie</b> <i>Camera dei Deputati</i>	Commission sur les politiques de l'UE	1990	43 membres	Articles 117 et 120 de la Constitution italienne/ Règlement de la <i>Camera dei Deputati</i>
<b>Italie</b> <i>Senato della Repubblica</i>	14 <sup>ème</sup> Commission permanente sur les politiques de l'UE	2003	29 membres	Articles 117 et 120 de la Constitution italienne/ Règlement du <i>Senato della Repubblica</i> (Titre VI, 21-23)
<b>Lettonie</b> <i>Saeima</i>	Commission des affaires européennes	2004	17 membres	Règlement de la <i>Saeima</i> (ainsi qu'amendé le 16 février 2001), ainsi que le règlement du cabinet des ministres N° 286 du 3 juin 2003 « Procédures temporaires pour la coordination des positions nationales de Lettonie » et certaines dispositions générales de la Constitution Lettone.
<b>Lituanie</b> <i>Seimas</i>	Commission des affaires européennes	Le 18 septembre 1997	Pas moins de 15 et pas plus de 25 membres	Statut du Seimas (ainsi qu'amendé le 15 mars 20012, n° XI-21993), loi sur le gouvernement de la République de Lituanie, Décret N° 21 du Gouvernement de la République de Lituanie du 13 juillet 2004 « relatif à la candidature de la République de Lituanie à l'Union européenne »
<b>Luxembourg</b> <i>Chambre des Députés</i>	Commission des affaires étrangère et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration	1989	12 membres	Le règlement intérieur de la Chambre des députés (Titre I- Chapitre 5. Des commissions)
<b>Malte</b> <i>Kamra tad-Deputati</i>	Commission des affaires étrangères et européennes	2003	Pas plus de 9 membres	Règlement de la <i>Kamra tad-Deputati</i> paragraphe 120F ainsi qu'amendé par Res. 67 de 2003

<b>Pays-Bas</b> <i>Tweed Kamer</i>	Commission des affaires européennes	1986	24 membres	Articles 90-95 de la Constitution du Royaume des Pays-Bas
<b>Pays-Bas</b> <i>Eerste Kamer</i>	Commission des affaires européennes	Le 9 juin 1970	24 membres	<i>Idem.</i>
<b>Pologne</b> <i>Sejm</i>	Commission des affaires de l'Union européenne	Le 14 mai 2004	Maximum 46 membres	« Loi relative à la collaboration du Conseil des Ministres avec la Diète et le Sénat portant sur les affaires relatives à l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne » du 8 octobre 2010 ; le règlement du <i>Sejm</i>
<b>Pologne</b> <i>Senat</i>	Commission des affaires de l'Union européenne	Le 22 avril 2004	18 membres	Règlement du <i>Senat</i> ; « Loi relative à la collaboration du Conseil des Ministres avec la Diète et le Sénat portant sur les affaires relatives à l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne » du 8 octobre 2010
<b>Portugal</b> <i>Assembleia da República</i>	Commission des affaires européennes	1988	21 membres	Constitution de la République portugaise, article 161/n, 163/f, 164/p et 197/i ; Loi n° 43/2006, du 25 août 2006, telle que modifiée par la Loi n° 21/2012, du 17 mai 2012
<b>Roumanie</b> <i>Camera Deputailor</i>	Commission des affaires européennes	Le 20 décembre 2006/ Le 19 avril 2011	25 membres	Article 148 de la Constitution de la Roumanie sur l'intégration dans l'UE ; Le 21 mars 2011, le Bureau de la Camera Deputailor a adopté une décision formelle sur un mécanisme de contrôle des documents de l'UE.
<b>Roumanie</b> <i>Senatul</i>	Commission des affaires européennes	Le 20 décembre 2006/ mars 2011	11 membres	Le règlement de la commission, adopté le 22 mars 2011
<b>Royaume-Uni</b> <i>House of Commons</i>	Commission pour le contrôle de la législation européenne	1974	16 membres	Le règlement n° 143
<b>Royaume-Uni</b> <i>House of Lords</i>	Commission pour l'Union européenne	Le 6 mai 1974	Environ 19 membres, avec 55 membres sur les six sous-commissions de la commission.	Le travail de la commission pour l'UE est soutenu par « Scrutiny Reserve Resolution » de <i>House of Lords</i> .

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

			(74 membres sont impliqués au total.)	
<b>République Tchèque</b> <i>Poslanecká sněmovna</i>	Commission des affaires européennes	En mai 2004	15 membres	Article 10b de la Constitution tchèque et la loi n°90/1995 Coll. relative au règlement de la <i>Poslanecká sněmovna</i> , amendé par la loi du 7 mai 2004.
<b>République Tchèque</b> <i>Senát</i>	Commission des affaires de l'Union européenne	1998	11 membres	Constitution tchèque (art. 10b) et partie 12 du règlement du <i>Senát</i>
<b>Slovaquie</b> <i>Národná rada</i>	Commission des affaires européennes du Conseil national de la République de Slovaquie	Le 29 avril 2004	11 membres	Loi constitutionnelle n° 379/2004 Coll. relative à la coopération entre le Conseil national de la République de Slovaquie et le gouvernement pour les affaires relatives à l'UE
<b>Slovénie</b> <i>Državni zbor</i> (Assemblée nationale)	Commission des affaires européennes	En avril 2004	14 membres	Article 3A de la loi constitutionnelle et article 2A du règlement de <i>Državni zbor</i>
<b>Slovénie</b> <i>Državni svet</i> (Conseil national)	Commission des affaires étrangères et des affaires européennes	1993	10 membres	Article 3A de la loi constitutionnelle
<b>Suède</b> <i>Riksdag</i>	Commission des affaires de l'UE	Le 21 décembre 1994	17 membres représentant les 17 partis présents au Parlement. + 33 membres alternatifs afin de pouvoir couvrir l'ensemble des thèmes couverts par les affaires européennes. Tous les commissions sectorielles sont représentés dans la commission des affaires de l'UE.	<i>Riksdag</i> Act (RO), Chapitre 10

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

## **b) Les visites bilatérales**

Les visites bilatérales que les différents parlements nationaux rendent au PE (soit à Bruxelles soit à Strasbourg) sont un outil du dialogue interparlementaire. Outre les visites du parlement norvégien et du Conseil nordique, le PE a reçu 65 visites officielles des parlements nationaux de l'UE dans ses locaux en 2016<sup>520</sup> et 56 en 2017<sup>521</sup>. De telles visites « *fournissent un cadre extrêmement ciblé, taillé sur mesure et flexible, peu coûteux et rapide pour des discussions sur des questions qui intéressent un parlement national en particulier* »<sup>522</sup>. En fait, elles sont une occasion permettant aux parlements nationaux de soulever des questions européennes plus ciblées, ce qui favorise l'eupéanisation des parlements nationaux. En effet, l'eupéanisation des parlements nationaux est une prémisses d'un développement plus approfondi de la coopération interparlementaire, développement qui suppose, à tout le moins, que les parlements nationaux s'intéressent aux questions européennes.

Les participants à ces visites peuvent être un président d'un parlement national, un groupe de parlementaires qui sont membres d'une même commission ou de plusieurs commissions différentes ainsi qu'un groupe de fonctionnaires de parlements qui passent par une visite d'étude. Les thèmes de ces visites varient, mais à la suite du référendum britannique sur le *Brexit*, le 23 juin 2016, la majorité des visites bilatérales du second semestre de 2016 ont concerné la question du *Brexit* et l'avenir de l'UE<sup>523</sup>.

Par ailleurs, dans le cadre des visites bilatérales, les parlements nationaux peuvent être connectés au contrôle du PE à travers une interaction importante entre les députés européens et les parlementaires nationaux qui possèdent la même nationalité et font partie d'une même « famille politique »<sup>524</sup>.

## **Section II - Les fondements particuliers de la coopération interparlementaire verticale**

Dans la section précédente, on a constaté que le déficit démocratique dans les domaines dominés par la méthode intergouvernementale est une des raisons pour laquelle la coopération interparlementaire verticale est nécessaire. Dans cette section seront examinées les causes du déficit démocratique, domaine par domaine de manière plus concrète. En effet, il est important de les examiner puisque tous les efforts pour réduire ou atténuer le déficit démocratique dans

---

<sup>520</sup> Annexe III du rapport de mi-mandat 2016 « Relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », *op.cit.*, pp. 32-34.

<sup>521</sup> Les données statiques sur les visites bilatérales en 2017 que l'auteur a obtenu auprès de la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux.

<sup>522</sup> Point 4.4 du rapport de mi-mandat 2016 « Relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », *op. cit.*, p. 20.

<sup>523</sup> *Ibid.*

<sup>524</sup> Voy. Crum (B.) et Fossum (J. E.) (2009). *op. cit.*

un domaine particulier viennent de la coopération interparlementaire verticale, et inversement amènent à établir de nouveaux forums interparlementaires verticaux.

De nos jours, le terme « gouvernance » est souvent utilisé. Même si la définition de ce terme reste floue, on pourrait le percevoir comme la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation. Ce concept de gouvernance renvoie *prima facie* à l'échec du concept de gouvernement<sup>525</sup>. En fait, il n'existe pas un gouvernement au niveau de l'UE et l'UE est « non identifiée »<sup>526</sup> en tant qu'objet politique. Même si du point de vue juridique, « *l'Union constitue une fédération dont les États membres demeurent souverains sans constituer un État fédéral* »<sup>527</sup>, l'identité politique de l'UE demeure encore ambiguë. De fait, il est pertinent pour l'heure de recourir à ce terme « gouvernance » afin de caractériser au mieux l'identité politique de l'UE, du moins en ce qui concerne le nouveau jeu des pouvoirs qui s'y exercent<sup>528</sup>.

Considérant la singularité de la construction européenne, il est difficile de considérer que le schéma classique de séparation des pouvoirs tels que définit par Locke et Montesquieu puisse s'appliquer aux institutions européennes<sup>529</sup>. De plus, « les pères fondateurs de l'Europe n'ont pas entendu créer une démocratie parlementaire « classique » où le pouvoir exécutif est contrebalancé par un pouvoir législatif, sous le contrôle du pouvoir judiciaire. »<sup>530</sup> Il semble donc difficile de distinguer les institutions européennes en trois catégories de pouvoir. La singularité de la construction européenne réside dans la méthode communautaire<sup>531</sup> qui implique le recours à la procédure législative ordinaire, comme défini dans l'article 294 du TFUE. Malgré l'existence de cette méthode communautaire, la méthode

---

<sup>525</sup> Richard (P.) (2017). « Vérités du politique et gouvernance : pour une conceptualisation de la situation politique », in : *Vérités du Politique, Les nouveaux enjeux de la Gouvernance*, Nice, LESEDITIONS SOVADIA, p. 11.

<sup>526</sup> Jacques Delors dans les années 1980 a qualifié les Communautés européennes d'« objet politique non identifiée », voy. Delors (J.), cité in Quermonne (J.-L.) (2001). *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 25 ; Jacques Delors, l'ancien Président de la Commission européenne, lui-même, a suggéré le vocable « la fédération d'États nations », voy. Quermonne (J.-L.) (2010). « La « Fédération d'États nations » : concept ou contradiction ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 4, n° 84, pp. 677-692.

<sup>527</sup> Gautron (J.-C.) (2015). *op. cit.*, p. 111.

<sup>528</sup> Rositano (C.) (2017). « L'idée de gouvernement : un instrument de compréhension de la gouvernance européenne », in : *Vérités du Politique, Les nouveaux enjeux de la Gouvernance, op. cit.*, p. 80.

<sup>529</sup> Nabli (B.) (2007). *op. cit.*, p. 701 ; Plusieurs éléments permettent distinguer le principe d'équilibre institutionnel de la séparation des pouvoirs. D'abord, le principe d'équilibre institutionnel est un principe issu de l'observation de l'évolution de la structure institutionnelle alors que la séparation des pouvoirs intervient après le travail d'organisation des pouvoirs. En second lieu, l'équilibre institutionnel, contrairement à la logique de séparation des pouvoirs, vise davantage un équilibre des légitimités qu'un équilibre des pouvoirs. En troisième lieu, le principe d'équilibre institutionnel est distingué de la séparation des pouvoirs dans la mesure où il peut se définir comme un principe protecteur de la répartition des pouvoirs effectuée par les Traités et non comme une règle à suivre lors de la répartition, de l'organisation des pouvoirs. Sur ce point, voy. Rojas-Hutinel (N.) (2017). *La séparation du pouvoir dans l'Union européenne*, thèse de doctorat en droit public soutenue le 9 décembre 2014, Paris, Éditions mare & martin, p. 101-103.

<sup>530</sup> Goulard (S.) et Monti (M.) (2012). *De la démocratie en Europe*, Roubaix, Flammarion, p. 30.

<sup>531</sup> La méthode communautaire se caractérise par : le droit exclusif de la Commission européenne de prendre des initiatives législatives ; le droit de codécision du Conseil et du PE ; le recours au vote à la majorité qualifiée au Conseil.

intergouvernementale<sup>532</sup>, qui existe depuis longtemps, est encore utilisée dans le processus décisionnel dans certains domaines tels que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ainsi que les mesures pour veiller à ce que les États membres de l'UE coordonnent leurs politiques économiques, sociales et de l'emploi au niveau de l'UE<sup>533</sup>. Ce mode de fonctionnement intergouvernemental est également utilisé dans le processus décisionnel concernant certains aspects de la coopération policière et judiciaire<sup>534</sup>.

Même si la méthode intergouvernementale est souvent utile pour la rapidité de la prise de décision, dans la plupart des cas, les décisions prises par cette méthode manquent de légitimité démocratique. Ce manquement qui ne peut être suffisamment comblé par des efforts respectifs du PE et des parlements nationaux de l'UE fait apparaître la nécessité de la coopération interparlementaire verticale dans l'UE<sup>535</sup>. Cette seconde section examinera jusqu'à quel point le déficit démocratique est significatif dans les domaines sur lesquels la méthode intergouvernementale domine en tant que processus décisionnel au niveau européen. L'étude en deux points du déficit démocratique dans de tels domaines sera distinguée selon le niveau du rôle des parlements nationaux à jouer en lien avec le PE : d'abord, on examinera le déficit démocratique dans les deux domaines de la PESC/PSDC et la gouvernance économique dans l'UEM dans lesquels le rôle du PE a augmenté (§1). Ensuite on mettra à jour le déficit démocratique dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, surtout dans le contrôle sur les activités d'Europol (§2) où l'intervention des parlements nationaux juridiquement garantie par le nouveau règlement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017, démontre que leur rôle dans ce domaine s'est éminemment accru. Dans les deux premiers domaines, la coopération interparlementaire est préconisée par les seuls traités et les protocoles annexés au Traité de Lisbonne. Mais quant au domaine de la coopération policière et judiciaire, c'est la première fois que l'implication des parlements nationaux dans un contrôle politique au niveau de l'UE est consacrée non seulement par les traités et les protocoles annexés au Traité de Lisbonne mais par un règlement qui s'applique directement même jusqu'au niveau national sans transposition via l'adoption d'une loi nationale. Certes, les domaines mentionnés ici ne le sont pas qu'à titre exemplatif. Au fur et à mesure que des phénomènes de coopération interparlementaire sont découverts dans un nouveau domaine, il est nécessaire d'en faire l'analyse. Ainsi, on pourra soit le classer selon la distinction utilisée dans cette étude, soit modifier cette distinction si un domaine n'appartenant à aucune catégorie existante apparaît.

---

<sup>532</sup> La méthode intergouvernementale se caractérise par les principaux éléments suivants : le droit d'initiative de la Commission, soit partagé avec les États membres de l'UE, soit limité à certains domaines spécifiques ; le rôle souvent important du Conseil européen, explicitement mentionné dans le Traité de Lisbonne ; le recours général à l'unanimité au Conseil ; le rôle purement consultatif du Parlement européen.

<sup>533</sup> Ces deux domaines sont des compétences "particulières" qui ne relèvent pas des compétences exclusives ni celles partagées.

<sup>534</sup> Le domaine de la coopération policière et judiciaire relève des compétences partagées (l'espace de liberté, de sécurité et justice). Pour les compétences partagées, v. article 4 du TFUE.

<sup>535</sup> Par exemple, le PE ne peut garantir à lui seul le contrôle démocratique dans le cadre de la gouvernance économique de l'Union européenne. Voy. Kreiling (V.) (2014). *op. cit.*, p. 61.

## **§1. La nécessité d'atténuer le déficit démocratique dans les domaines dans lesquels le rôle du PE est faible**

La crise en matière de politique extérieure et la crise économique et financière ont requis d'importantes réformes dans lesquelles la question de la légitimité démocratique peut survenir<sup>536</sup>. Afin de comprendre comment l'intensification des relations interparlementaires contribue à atténuer le déficit démocratique dans les deux domaines qui concernent des compétences particulières exercées selon la méthode intergouvernementale, il convient d'abord d'examiner le déficit démocratique dans le domaine de la PESC/PSDC (A) et celui de l'Union économique et monétaire (UEM) (B).

### **A. Le déficit démocratique de la PESC/PSDC**

L'imbrication entre PESC et PSDC rend particulièrement difficile une évaluation du contrôle démocratique de la PESC totalement autonome<sup>537</sup>. Par ailleurs, il n'a pas été accordé au Haut représentant le titre de Ministre des affaires étrangères car certaines de ses missions relèvent bien plutôt de la défense<sup>538</sup>. À ce titre, ici, on n'analyse pas le déficit démocratique en distinguant entre le déficit démocratique de la PESC et celui de la PSDC. Nous examinons le déficit démocratique de la PESC plus que celui de la PSDC. L'intergouvernementalisme de la PSDC étant plus prononcé, une étude sur une solution au problème du déficit démocratique de la PESC est en mesure d'offrir des pistes de réflexion intéressantes pour la PSDC.

Les causes du déficit démocratique de la PESC/PSDC sont, nous semble-t-il, autant structurelles que conjoncturellement liées aux évolutions de l'intégration européenne<sup>539</sup>. Elles s'expliquent plus concrètement par deux facteurs : d'un côté, le rôle du PE dans le cadre de la PESC/PSDC est limité (1) et de l'autre, l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale (ci-après l'Assemblée parlementaire de l'UEO) s'est effacée en juin 2011 (2).

#### **1. Le rôle limité du PE dans le cadre de la PESC/PSDC**

La PESC et la PSDC sont traditionnellement dominées par l'intergouvernementalisme<sup>540</sup>. En effet, rien d'étonnant à ce que la PESC et la PSDC soient

---

<sup>536</sup> Fromage (D.) et Raube (K.) (2018). « Les parlements des États membres dans une Union européenne en constante mutation », L'Harmattan, *Politique européenne*, Vol. 1, n° 59, p. 11.

<sup>537</sup> Schneider (C.) (2013). « Chapitre 4. - Le contrôle démocratique de la PESC », in : *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Éditions Larcier, p. 110.

<sup>538</sup> Voy. Schneider (C.) (2011). « Le traité de Lisbonne et la PESC », in : C. Flaesch Mougin (dir.), *La relance de l'Union européenne et la Présidence française*, Bruylant, Bruxelles, pp. 69-84.

<sup>539</sup> Schneider (C.) (2013). *op. cit.*, p. 111.

<sup>540</sup> « *L'intergouvernementalisme trouve ses origines dans la pensée réaliste des relations internationales, qui part de l'hypothèse que les acteurs et les gouvernements des États membres agissent selon des préférences fixes et se*

régies par l'intergouvernementalisme d'autant que celui-ci « répond à un besoin de coopération dans des domaines sensibles de la souveraineté nationale »<sup>541</sup>. Même après le Traité de Lisbonne, le processus décisionnel applicable à la PSDC demeure un îlot intergouvernementale au sein de l'UE<sup>542</sup> parce qu'au moins formellement, le Traité de Lisbonne consacre, *via* l'article 22 du TUE, une forme d'élargissement de l'emprise des États<sup>543</sup>.

Le rôle du PE est limité dans la PESC/PSDC malgré son aspiration pour obtenir des pouvoirs de contrôle parlementaire<sup>544</sup>. Le PE dispose d'un simple pouvoir consultatif, non contraignant, et de la capacité d'adresser des questions ou des recommandations<sup>545</sup>. En effet, dans la déclaration n° 14 associée au Traité de Lisbonne, il est expliqué que : « Les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune [...] n'accroissent pas le rôle du Parlement européen ». Selon C. Mayeur-Carpentier, le contrôle parlementaire exercé par le PE dans la PESC/PSDC s'explique par trois types de contrôle parlementaire : un contrôle budgétaire de l'action de la sécurité et de la défense dans l'UE, un contrôle des engagements internationaux ainsi qu'un contrôle des actes de la sécurité et de la défense<sup>546</sup>.

Quant au contrôle budgétaire des dépenses engagées dans le cadre de la PESC/PSDC, il n'est pas totalement « européenisé » puisque les dépenses opérationnelles à caractère militaire ne peuvent être assumées par le budget de l'Union et demeurent donc à la charge des États membres qui en assument une large part en fonction de leur degré d'intervention dans les opérations en question<sup>547</sup>. Concernant le pouvoir du contrôle budgétaire du PE susceptible en conséquence de s'exercer dans le cadre de la PESC à propos des dépenses administratives et des dépenses opérationnelles ayant un caractère civil, il faut souligner que le PE a consenti à un accord interinstitutionnel selon lequel « il est entendu que le PE et le Conseil inscriront au budget le montant inscrit au budget précédent ou celui qui est proposé dans l'avant-projet de budget s'il est inférieur. »<sup>548</sup> *A contrario*, cela démontre que le PE peut exercer un certain

---

*comportent de manière rationnelle.* », voy. Saurugger (S.) (2020). *Théories et concepts de l'intégration européenne*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 71.

<sup>541</sup> Lequesne (Ch.) (2008). « Intergouvernementalisme », in : Bertoncini (Y.), Chopin (T.), Dulphy (T.A.), Kahn (S.) et Manigand (Ch.) (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, pp. 243-244.

<sup>542</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2012a). « Seeking CSDP Accountability through Interparliamentary Scrutiny », *The International Spectator*, 47 :4, p. 151; Cf. Stavridis (S.) (2014). « Why the new Inter-Parliamentary Conference on CFSP/CSDP is a positive – yet insufficient – step forward in the Post-Lisbon Democratic Control and Legitimacy of EU foreign policy », *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 14, No. 12, July (Consultation disponible à [http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/papers/Stavridis\\_CFSP-CSDP.pdf](http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/papers/Stavridis_CFSP-CSDP.pdf)), p. 8.

<sup>543</sup> Barbato (J.-C.) (2013). « Le maintien du caractère intergouvernemental de la politique étrangère de sécurité et de défense » in : *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, p. 391.

<sup>544</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2012a). *op. cit.*, p. 151.

<sup>545</sup> Barbato (J.-C.) (2013). *op. cit.*, p. 391.

<sup>546</sup> Voy. Mayeur-Carpentier (C.) (2016). « Le contrôle parlementaire de la PESC » in : *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 337-347.

<sup>547</sup> Mayeur-Carpentier (C.) (2016). *op. cit.*, p. 339 ; Potteau (A.) (2014). « Chapitre 5. – Un financement solidaire de la politique de sécurité et de défense commune », in : *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune*, Bruxelles, Éditions Larcier, p. 156.

<sup>548</sup> Point 42 de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le PE, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, *J.O.U.E.*, n° C 139 du 14 juin 2006.

contrôle budgétaire, en étant parfaitement libre de s'opposer à une augmentation de la dotation « PESC » par rapport à l'exercice antérieur<sup>549</sup>. Pour le financement des dépenses opérationnelles, le Traité de Lisbonne prévoit un mécanisme spécifique destiné à préparer en urgence les interventions liées au désarmement, aux missions humanitaires et d'évacuation et de prévention des conflits ainsi que la création d'un fonds de lancement, constitué des contributions des États membres afin de financer les activités préparatoires à certaines missions qui ne relèvent pas du budget de l'Union<sup>550</sup>. Outre ces deux fonds, il existe un mécanisme, nommé Athéna, qui prévoit un financement collectif des coûts communs des opérations militaires. Même si le PE ou un Parlement national n'est pas mentionnée dans cet acte, l'article 1 de la décision modifiant en 2011 l'acte de création du mécanisme adopté le 23 février 2004<sup>551</sup> énonce que les États sont contributeurs. Dès lors, il s'en dégage bien que le Parlement national doit donc accorder les dépenses concernées afin qu'elles puissent être versées à Athéna. Force est donc de constater que le contrôle budgétaire de l'action de la sécurité et de la défense de l'UE peut être garanti par le contrôle budgétaire parlementaire, dans l'ensemble, au niveau de l'UE ainsi qu'au niveau national.

En ce qui concerne un contrôle des engagements internationaux, l'UE peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans le cadre de la PESC<sup>552</sup>. En désapprouvant l'accord externe en raison d'une violation ou d'un défaut de base juridique, le PE joue son rôle institutionnel dans une matière dans laquelle il n'intervient pas par principe<sup>553</sup>. En effet, lorsqu'un accord international porte exclusivement sur la PESC, dans le cadre de laquelle le Traité de Lisbonne a conféré un rôle limité au PE, ce dernier ne peut prendre part à la conclusion de l'accord<sup>554</sup>. Cependant, lorsqu'un accord international concerne la PESC, cela ne doit pas empêcher le pouvoir d'information du PE en la matière. Dans son arrêt, la Cour de justice de l'UE a confirmé ce pouvoir d'information du PE concernant des accords internationaux relatifs à la PESC. Elle souligne que « *l'exigence d'information découlant de l'article 218, paragraphe 10, TFUE, est prévue pour assurer que le Parlement soit mis à même d'exercer un contrôle démocratique sur l'action extérieure de l'Union et, plus spécifiquement, de vérifier que ses attributions sont respectées précisément en conséquence du choix de la base juridique d'une décision portant conclusion d'un accord.* »<sup>555</sup> Étant donné que le pouvoir d'information est inséparable du pouvoir de contrôle parlementaire, la coopération avec le PE mérite pour combler des lacunes du contrôle parlementaire dans le cadre des engagements internationaux lorsque les parlements nationaux échouent à contrôler leur gouvernement respectif dans le même domaine.

---

<sup>549</sup> Potteau (A.) (2014). *op. cit.*, p. 158.

<sup>550</sup> Mayeur-Carpentier (C.) (2016). *op. cit.*, p. 340.

<sup>551</sup> Décision n° 2011/871/PESC, du 19 décembre 2011, modifiant en 2011 l'acte de création du mécanisme adopté le 23 février 2004, *JOUE*, L343 du 23 décembre 2011, p. 35.

<sup>552</sup> L'article 37 du TUE.

<sup>553</sup> Mayeur-Carpentier (C.) (2016). *op. cit.*, p. 342.

<sup>554</sup> Voy. L'arrêt de la CJUE du 19 juillet 2012, Parlement européen c. Conseil de l'UE, aff. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, point 82.

<sup>555</sup> Voy. L'arrêt de la CJUE du 24 juin 2014, Parlement européen c. Conseil de l'UE, aff. C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025, point 79.

Pour ce qui est d'un contrôle des actes de la sécurité et de la défense, en principe, le PE ne saurait contrôler les actes adoptés en matière de sécurité de défense. Pourtant, il pourrait reprocher au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après HR) de ne pas l'avoir informé des choix de sa politique en vertu de l'article 36 du TUE<sup>556</sup>. L'absence de prise en compte de son avis serait une violation du traité et serait préjudiciable à la politique menée<sup>557</sup>. Or, le PE ne se sert pas souvent de ce contrôle des actes internes à l'UE alors que les parlements nationaux peuvent, sur le fondement du traité et de leurs Constitutions nationales respectives, exercer un véritable contrôle qui devrait conduire le Conseil à retirer l'acte proposé<sup>558</sup>.

Ainsi, lorsque l'on tient compte d'un tel pouvoir de contrôle par le PE et de ses limites, le contrôle parlementaire exercé par les parlementaires nationaux et par le PE dans le cadre de la PESC/PSDC mérite d'être renforcé. En d'autres termes, une coopération entre le PE et les parlements des États membres de l'UE obtient une valorisation de son rôle de complémentarité dans le renforcement du contrôle parlementaire sur les propositions des actes de l'UE. Elle pourrait dès lors contribuer à renforcer la légitimité démocratique de l'UE parce que «la responsabilité parlementaire constitue une dimension particulière de la responsabilité démocratique.»<sup>559</sup>

## **2. La disparition de l'Assemblée parlementaire de l'UEO**

Dans le domaine de la PESC/PSDC, une coopération interparlementaire a existé longtemps. Il s'agissait de l'Assemblée parlementaire de l'Union européenne occidentale<sup>560</sup> (ci-après, l'Assemblée de l'UEO) qui a été mise en place par le Traité de Bruxelles modifié en 1954. «*L'Assemblée de l'UEO était la seule permettant à des élus nationaux de débattre des questions de sécurité et de défense à l'échelle européenne.*»<sup>561</sup> Elle a renforcé le dialogue interparlementaire<sup>562</sup>. À la différence du PE, les parlementaires de l'Assemblée de l'UEO n'ont pas été élus au suffrage universel direct. L'Assemblée se composait des membres des parlements nationaux des États parties au traité dont les représentants siégeaient à Paris<sup>563</sup>. Elle n'avait aucun pouvoir législatif ni budgétaire et ne disposait que d'un faible pouvoir de contrôle

---

<sup>556</sup> Mayeur-Carpentier (C.) (2016). *op. cit.*, p. 342; Terpan (F.) (2010). *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Paris, La documentation française, p. 24.

<sup>557</sup> Mayeur-Carpentier (C.) (2016). *op. cit.*, p. 343.

<sup>558</sup> *Ibid.*

<sup>559</sup> Curtin (D.), Mair (P.) et Papadopoulos (Y.) (2010). « Positioning Accountability in European Governance: An Introduction », *West European Politics* 33, n° 5, pp. 936-937.

<sup>560</sup> Le siège de l'Assemblée de l'UEO s'était situé à Paris et se réunissait deux fois par an en session plénière ordinaire dans l'hémicycle du Conseil économique et social français.

<sup>561</sup> Jamot (D.) (2016). *op. cit.*, p. 285.

<sup>562</sup> L'Assemblée de l'UEO est un bon exemple pour montrer comment des méthodes peuvent être développées afin d'atteindre un aperçu comparatif englobant tous les États-membres. Voy. Wouters (J.) et Raube (K.) (2016). *op. cit.*, p. 233.

<sup>563</sup> Dumoulin (A.) (2011). « La fin de l'UEO et l'avenir de l'interparlementarisme », Paris : comités d'études de défense nationale, *Revue Défense nationale*, juin, p. 163.

sur le Conseil<sup>564</sup>. Pourtant, depuis 2001, elle a invité le Haut Représentant pour la PESC<sup>565</sup> et le Secrétaire général de l'UEO à venir parler en son sein<sup>566</sup>.

Depuis la disparition de l'Assemblée parlementaire de l'UEO en 2011, le contrôle interparlementaire commun n'existe plus<sup>567</sup>. Il risquait alors de priver les parlements des États membres de l'UE du seul outil interparlementaire éprouvé dont ils disposaient pour le suivi de la PSDC<sup>568</sup>. L'Assemblée parlementaire de l'UEO fut en effet «un des seuls instruments parlementaires conduisant, par ses rapports et ses réflexions, à une prise de conscience de l'importance de la sécurité et de la défense commune, de la nécessité de maintenir les ponts transatlantiques et de l'urgence à organiser une structure interparlementaire européenne qui associe parlementaires nationaux et Parlement européen.»<sup>569</sup> Rien d'étonnant donc à ce que l'on voie l'émergence de nombreux débats sur l'établissement d'un nouvel organe interparlementaire dans le domaine de la PESC/PSDC. Autrement dit, la disparition de l'Assemblée parlementaire de l'UEO cristallise « les attentions sur une ou des formules permettant de garantir sa succession comme organe interparlementaire spécialisé dans les questions de défense et de sécurité. »<sup>570</sup>

## **B. Le déficit démocratique de l'UEM**

Pour tenter de résoudre la crise économique et financière qui a débuté en 2008, divers instruments ont été conçus dans l'UEM en une courte période de temps<sup>571</sup>. En effet, la crise a démontré que l'UE avait besoin d'un modèle de gouvernance économique<sup>572</sup> plus efficace que la coordination économique et budgétaire qui était de mise jusqu'alors. Or, elle pourrait bien s'avérer avoir été un catalyseur de changements qui restent encore en grande partie inaperçus aux yeux du public<sup>573</sup>. Les institutions intergouvernementales, et en premier lieu le Conseil

---

<sup>564</sup> *Ibid.*

<sup>565</sup> Ce poste a été créé depuis le traité d'Amsterdam en 1997. Il faut le distinguer avec le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et de la politique de sécurité, institué par le traité de Lisbonne en 2007. Ce dernier reprend les fonctions diplomatiques autrefois exercées par le secrétaire général du Conseil, le Haut représentant pour la PESC et le commissaire européen aux relations extérieures.

<sup>566</sup> Dumoulin (A.) (2011). *op. cit.*, p. 163.

<sup>567</sup> Mayeur-Carpentier (C.) (2016). *op. cit.*, p. 345 ; Wouters (J.) et Raube (K.) (2012a). *op. cit.*, p. 155.

<sup>568</sup> Cf. <http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/f3e0b990-132f-4ecf-90e9-9208cb385b2f>

<sup>569</sup> Dumoulin (A.) (2011). *op. cit.*, p. 162-163.

<sup>570</sup> Schneider (C.) (2013). *op. cit.*, p.112.

<sup>571</sup> Bauer (M.-W) et Becker (S.) (2014). « La gouvernance économique durant et après la Crise : vers la disparition de la Commission européenne ? », *Pouvoirs*, n° 149, p. 29. ; Voy. Allemand (F.) et Martucci (F.) (2012). « La nouvelle gouvernance économique européenne », in : *Cahiers de droit européen*, vol. 48, n° 1 et 2, pp. 17-99 et 409-458.

<sup>572</sup> La gouvernance économique fait référence à l'ensemble des institutions et des procédures établies en vue d'atteindre les objectifs de l'UE dans la coordination des politiques économiques destinées à promouvoir le progrès social et économique pour les citoyens de l'UE. Sa base juridique est suivante : l'article 3 du TUE ; les articles 2 à 5, 119 à 144 et 282 à 284 du TFUE ; trois protocoles annexés au TFUE (n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, n° 13 sur les critères de convergence et n° 14 sur l'Eurogroupe).

<sup>573</sup> Bauer (M.-W) et Becker (S.) (2014). *op. cit.*, p. 43.

européen, sont unanimement considérées comme ayant été renforcées, dans la mesure où elles jouent le rôle le plus important dans l'établissement des priorités économiques et que la Banque centrale européenne (BCE) interprète son rôle de façon assez large, à savoir « faire tout ce qui est nécessaire » pour sauver l'euro<sup>574</sup>. En effet, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) est un des produits de l'intergouvernementalité dans le domaine de l'UEM. Par ailleurs, le caractère intergouvernemental de la BCE est confirmé par les conditions d'adoption des actes du « Conseil de surveillance »<sup>575</sup> dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU) qui est le système de supervision bancaire européen<sup>576</sup>. D'une part, « les décisions du conseil de surveillance sont prises à la majorité simple de ses membres. Chaque membre dispose d'une voix. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. »<sup>577</sup> D'autre part, le conseil de surveillance prend les décisions concernant l'adoption de règlements à la majorité qualifiée de ses membres, telle qu'elle est définie à l'article 16 §4 du TUE et à l'article 3 du protocole n° 36 sur les dispositions transitoires annexé au TUE et au TFUE pour le Conseil de l'UE<sup>578</sup>.

Or, les réformes produites à la suite de la crise l'ont été en dehors des modes communautaires traditionnels, voire même en rupture avec le texte du Traité<sup>579</sup>. Elles ont été conçues en recourant principalement à la méthode intergouvernementale que le Traité ne préconise pas. Or, la méthode intergouvernementale fait peu appel au contrôle parlementaire de sorte que la légitimité des politiques établies au moyen de cette méthode pourrait être mise en doute. Or, la chancelière allemande Angela Merkel a soutenu l'utilisation de la méthode intergouvernementale dans son fameux discours du 2 novembre 2010 à Bruges. Elle a dit dans ce discours que « dans la plupart des cas, le choix ne se pose pas entre la méthode communautaire ou la méthode intergouvernementale, mais entre une position coordonnée de l'Europe ou pas de position du tout », en insistant que « une position coordonnée n'est pas nécessairement le résultat de l'application de la méthode communautaire. Cette position commune est parfois aussi le fruit de la méthode intergouvernementale ». Il y a une logique dans ce qu'elle a dit puisque la légitimité produite (*output legitimacy*) qui souligne l'efficacité et la légitimité entrante (*input legitimacy*) qui met l'accent sur la responsabilité démocratique sont complémentaires dans l'élaboration de la légitimité globale<sup>580</sup>. Cependant, nous ne

---

<sup>574</sup> *Ibid*, p. 29.

<sup>575</sup> Selon l'article 26 §1 du règlement MSU (Règlement (UE) 2013/1024 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, *JOUE* n° L287 du 29 octobre 2013, p. 63.), le conseil de surveillance est un organe interne composé du président de la BCE et de son vice-président, de ses quatre représentants, et d'un représentant de l'autorité compétente nationale de chaque État membre participant. Il assure intégralement la planification et l'exécution des missions confiées à la BCE.

<sup>576</sup> Partsch (P.-E.) (2016). « Chapitre VI. – La surveillance prudentielle dans la zone euro : le Mécanisme de surveillance unique (MSU) », in : *Droit bancaire et financier européen*, Bruxelles, Éditions Larcier, p. 504.

<sup>577</sup> L'article 26§6 du règlement MSU.

<sup>578</sup> L'article 26§7 dudit règlement.

<sup>579</sup> Laprat (G.) (2017). « Gouvernance : l'Union européenne et ses paradoxes », in : *Vérités du politique Les nouveaux enjeux de la Gouvernance*, Nice, LESEDITIONSOVADIA, p. 175.

<sup>580</sup> Sternberg (C.) (2015). « Political legitimacy between democracy and effectiveness: trade-offs, interdependencies, and discursive constructions by the EU institutions », *European Political Science Review*, Vol. 7, Issue 4, p. 627.

pouvons négliger le risque de marginaliser les procédures prévues par le traité. Il n'est pas certain que l'exercice du gouvernement de l'UE par un club de hauts responsables favorise la crédibilité de l'UE<sup>581</sup>.

Force est donc de constater que le fonctionnement de la gouvernance économique contrevenait à l'article 2 du TUE qui impose à l'UE le respect des valeurs de démocratie. L'article 2 du TUE dispose que « *l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.* »

La question de la légitimité démocratique de l'UEM s'est d'ailleurs imposée avec force dans le débat public à partir de 2010<sup>582</sup>. L'opinion publique a l'impression que ses représentants directs, au niveau européen ou national, sont exclus du processus de prise de décision<sup>583</sup>. La légitimité démocratique du dispositif de la gouvernance économique européenne est en effet affectée par la marginalisation du PE et des parlements nationaux (1). Elle devrait être dès lors renforcée par la coopération entre le PE et les parlements nationaux, laquelle comporte, *volens nolens*, une concurrence entre les deux institutions parlementaires (2)<sup>584</sup>.

## **1. Le rôle limité du PE et des Parlements nationaux dans l'UEM**

Le Traité de Maastricht ne permet pas au PE de jouer un rôle important dans la mise en œuvre des mécanismes de surveillance et de correction des politiques économiques nationales, comme dans l'élaboration du droit dérivé relevant de l'UEM<sup>585</sup>. Après l'introduction de la monnaie unique, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, le PE est plus étroitement associé à l'adoption de la législation secondaire en matière d'UEM à la suite de l'extension du champ d'application de la procédure législative ordinaire (ex-procédure de codécision) effectuée à l'occasion des diverses révisions des traités<sup>586</sup>.

Il est vrai que le rôle du PE est accru en tant que colégislateur avec le Conseil pour la

---

<sup>581</sup> Louis (J.-V.) (2012). « La nouvelle « gouvernance » économique de l'espace euro », in *Mélanges en l'honneur du professeur Joël Molinier*, Paris, L.G.D.J., p. 417.

<sup>582</sup> Voy. De la Parra (S.) (2015). « La légitimité démocratique de l'Union économique et monétaire », in : Frédéric Allemand (dir.), *L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur*, 2<sup>nd</sup> éd., Sanem, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe.

<sup>583</sup> Voy. Commission européenne (2015). L'opinion publique dans l'Union européenne. *Eurobaromètre standard*, n° 83.

<sup>584</sup> Clerc (O.) (2016). « Le rôle des assemblées parlementaires européennes et la légitimité démocratique de la Gouvernance économique », in : *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux* sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, p. 71.

<sup>585</sup> Voy. De la Parra (S.) (2015). *op. cit.*

<sup>586</sup> Art. 121 § 6 TFUE (ex-art. 99 § 5 TCE) et 129 § 3 (ex-art. 107 § 5 TCE).

réglementation sur la surveillance multilatérale (Art. 121 § 6 TFUE). Les nouvelles modalités de surveillance multilatérale, représentées par *Six Pack*<sup>587</sup> et *Two Pack*<sup>588</sup>, ont été en effet adoptées selon la procédure de codécision.

Dans le cadre du « dialogue économique » instauré en vue de renforcer le dialogue entre les institutions de l'UE et assurer une plus grande transparence et responsabilité, la commission des affaires économiques et monétaires du PE peut inviter non seulement la Commission, le Président du Conseil, comme cela est prévu à l'article 121 § 5 TFUE mais aussi, le cas échéant, le Président du Conseil européen et/ou le Président de l'Eurogroupe<sup>589</sup> à débattre de leurs décisions ou à présenter leurs activités durant le semestre européen<sup>590</sup>. À cet égard, le PE estime qu'il devrait être reconnu comme le « forum démocratique européen »<sup>591</sup> au sein duquel, en toute transparence, l'ensemble des acteurs pourront s'engager pour un débat contradictoire sur la coordination des politiques économiques dans l'UE et, ce faisant, contribuer à sa légitimation<sup>592</sup>.

Toutefois, le rôle du PE est extrêmement limité dans le cadre de l'UEM, tant en ce qui concerne ses traditionnels pouvoirs normatifs que son implication dans les processus de coordination des politiques économiques<sup>593</sup>. Même si la fonction normative du PE a été revalorisée par le Traité de Lisbonne, le PE, déjà peu impliqué avant la crise, ne semble pas avoir réussi à renforcer son emprise sur la gouvernance économique de l'UEM<sup>594</sup>. Par exemple, la procédure de codécision a été substituée à la procédure d'avis conforme selon laquelle le PE ne dispose pas d'un pouvoir d'amendement et que l'acte final n'est formellement adopté que

---

<sup>587</sup> Règlement (UE) 2011/1173 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *J.O.U.E.*, L306, 23 novembre 2011, p. 1-7 ; règlement (UE) 2011/1175 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant règlement (CE) 97/1466 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O.U.E.*, L306, 23 novembre 2011, p. 12-24 ; règlement (UE) 2011/1174 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *J.O.U.E.*, L306, 23 novembre 2011, p. 8-11 ; règlement (UE) 2011/1176 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, *J.O.U.E.*, L306, 23 novembre 2011, p. 25-32 ; directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, *J.O.U.E.*, L306, 23 novembre 2011, p. 41-47.

<sup>588</sup> Règlement (UE) 2013/472 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *J.O.U.E.*, L140, 21 mai 2013, p. 1-10 ; règlement (UE) 2013/473 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, *J.O.U.E.*, L140, 27 mai 2013, p. 11-23 .

<sup>589</sup> L'Eurogroupe est un organe informel au sein duquel les ministres des États membres de la zone euro examinent les questions relatives aux responsabilités qu'ils partagent concernant l'euro.

<sup>590</sup> Chopin (T.) (2015). *op. cit.*, p. 262.

<sup>591</sup> Cf. §53 de la résolution du Parlement européen du 1<sup>er</sup> décembre 2011 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques, P7 TA (2011)0542, 2011/2071(INI), *J.O.U.E.*, CE165/24, le 11 juin 2013, pp. 24-40.

<sup>592</sup> Potteau (A.) (2015). *op. cit.*, p. 71.

<sup>593</sup> Clerc (O.) (2016). *op. cit.*, p. 72.

<sup>594</sup> Bauer (M.-W) et Becker (S.) (2014). *op.cit.*, p. 29.

par le Conseil<sup>595</sup>. De surcroît, la procédure législative spéciale<sup>596</sup> fixant les règles relatives aux déficits publics excessifs (ex-art. 104 § 14, devenu 126 § 14 TFUE) a requis un vote du Conseil à l'unanimité après une simple consultation du PE. Ce dernier a été peu associé aux successives révisions du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)<sup>597</sup>.

Outre son rôle législatif limité, le PE est marginalisé à cause de son implication limitée dans les processus de coordination des politiques économiques<sup>598</sup>. Par exemple, les grandes orientations de politique économique (GOPE)<sup>599</sup>, qui portent sur les politiques macroéconomiques et structurelles de chaque État membre et de l'UE dans son ensemble et sont soumises à un mécanisme de surveillance multilatérale destiné à assurer leur respect par les États membres de l'UE, ne constituent pas un acte législatif de l'UE. Elles échappent dès lors du contrôle des Parlements nationaux et du PE qui ne doit en être informé qu'*a posteriori*<sup>600</sup>.

Par ailleurs, les pouvoirs de contrôle-sanction du PE semblent être inefficace considérant que la mise en œuvre d'une censure ne permettrait pas un changement de politique, juste en pénalisant une mauvaise gestion technique et/ou morale<sup>601</sup>. Le PE ne dispose pas d'un véritable pouvoir de contrôle qui peut influencer des politiques de l'UEM. En effet, les nombreux instruments de gouvernance économique, tels que la stratégie Europe 2020, le TSCG et le MES, ont écarté le PE<sup>602</sup>.

Théoriquement, le PE doit pouvoir exercer un contrôle des activités de la BCE puisque cette dernière est aussi une institution de l'UE qui devrait être responsable devant le PE. Or, il est impossible pour le PE d'effectuer un contrôle *ex-ante* sur la BCE, « *seule institution européenne disposant d'un instrument contracyclique immédiatement mobilisable* »<sup>603</sup>, en modifiant les objectifs, le statut ou les missions du système européen de banques centrales (SEBC) qui ont été fixés par les traités<sup>604</sup>. C'est pourquoi le PE peine à s'imposer face à cette institution. De même, le contrôle du PE sur la réalisation du mandat de cette institution est très difficile, compte tenu de la manière de fixer ses objectifs qui est assez floue à cause de sa large marge de manœuvre. Une telle nature n'est guère compatible avec un régime

---

<sup>595</sup> Blumann (C.) (1995). *La fonction législative communautaire*, Paris, LGDJ, p. 67.

<sup>596</sup> Art. 289 § 2 TFUE.

<sup>597</sup> Règlement (CE) 2005/1056 modifiant le règlement (CE) 97/1467 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, 27 juin 2005, *J.O.C.E.*, L 174/5 du 7 août 2005 ; règlement (UE) 2011/1177 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) 97/1467 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O.U.E.*, L306, 23 novembre 2011, p. 114-121.

<sup>598</sup> Clerc (O.) et Kauffmann (P.) (2015). « Gouvernance économique et déficit démocratique dans la zone euro », *Politeia*, n° 27, p. 124.

<sup>599</sup> Selon l'article 121 § 2 TFUE, les GOPE prennent la forme d'une recommandation non contraignante adoptée par le Conseil de l'UE à la majorité qualifiée sur la base tant des recommandations de la Commission que des conclusions du Conseil européen.

<sup>600</sup> Potteau (A.) (2015). *op. cit.*, p. 70.

<sup>601</sup> *Ibid.*, p. 75 ; Eftimie (A.) (2012). *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, Bordeaux, Thèse de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, p. 1042.

<sup>602</sup> Clerc (O.) et Kauffmann (P.) (2015). *op. cit.*, p. 124 ; Laprat (G.) (2017). *op. cit.*, p.175.

<sup>603</sup> Chopin (T.) (2015). *op. cit.*, p. 225.

<sup>604</sup> Clerc (O.) (2016). *op. cit.*, p. 86.

d'*accountability*<sup>605</sup> *ex post*.

Cette marginalisation du PE implique que la légitimation démocratique de la gouvernance économique repose aussi sur le rôle joué par les parlements nationaux dans la mise en œuvre et le contrôle des objectifs fixés au niveau de l'UE<sup>606</sup>. Pourtant, l'implication des parlements nationaux est extrêmement limitée dans l'UEM.

Même lorsque les procédures d'adoption placent les parlements nationaux au cœur du processus décisionnel, leur action est en réalité largement formelle<sup>607</sup>. Les longs processus de ratification des traités SCG<sup>608</sup> et MES nous offrent une illustration sur la mise à l'écart des parlements nationaux<sup>609</sup>. Les négociations<sup>610</sup> entre les gouvernements sur le contenu de ces traités se passent sans la participation des parlements nationaux<sup>611</sup>. En effet, lorsque le processus de coordination des politiques économiques nationales est très largement issu du modèle coopératif, il relève d'un processus d'intégration supranationale qui a tendance à marginaliser l'implication des parlements nationaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des lignes directrices adoptées au niveau européen<sup>612</sup>. Une fois un accord obtenu entre les gouvernements, il est extrêmement difficile pour les parlements nationaux de « *s'y opposer sans créer une crise politique grave* »<sup>613</sup>.

Dans le cadre du semestre européen, les parlements nationaux ne sont que peu impliqués puisqu'il n'y a aucune place officielle pour eux dans le cycle<sup>614</sup>. Même s'ils pourraient intervenir lors de la présentation des programmes des États membres de l'UE en avril ou/et juste après la présentation des recommandations par pays élaborées par la Commission et avant la validation de ces recommandations par le Conseil de l'UE entre mai et juin, il n'existe aucune garantie systématique qui permet aux parlements nationaux de s'engager à au moins débattre les programmes des gouvernements et de telles recommandations élaborées par la Commission.

Outre la participation formelle au processus de coordination des politiques économiques

---

<sup>605</sup> Le terme « *accountability* » qui, bien que difficilement traduisible en français, doit être compris comme une obligation de rendre compte et de justifier, dans le cadre d'une discussion publique, de son action et de ses décisions devant une institution démocratiquement élue. Voy. *Ibid.* p. 86.

<sup>606</sup> Clerc (O.) (2016). *op. cit.*, p. 77-78.

<sup>607</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>608</sup> Les chefs d'États et de gouvernements sont parvenus à un accord le 30 janvier 2012 et le traité fut signé au Conseil européen du 2 mars 2013 par 25 États membres. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 après avoir été ratifié par douze parties prenantes.

<sup>609</sup> Clerc (O.) et Kauffmann (P.) (2015), *op. cit.*, p. 125; Clerc (O.) (2016). *op. cit.*, p.79.

<sup>610</sup> Dans la prise de décision au niveau européen, le système de négociation entre les gouvernements est souvent peu transparent. Voy. Novak (S.) (2011). *La prise de décision au sein du Conseil de l'Union européenne : Pratiques du vote et du consensus*, Paris, Dalloz, p. 147.

<sup>611</sup> Clerc (O.) (2012). « Les traités SCG et MES et la participation des parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union : déclin confirmé ou potentiel renouveau ? », *Revue des affaires européennes*, n° 4, p. 763 et s.

<sup>612</sup> Telò (M.) (2003). « La gouvernance économique et sociale et la réforme des traités. La méthode ouverte de coordination », in : *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, vol. I, p. 493.

<sup>613</sup> Clerc (O.) et Kauffmann (P.) (2015), *op. cit.*, p. 125.

<sup>614</sup> Voy. <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/>

nationales qu'on a vu ci-dessus, le rôle des parlements nationaux est limité dans l'UEM à cause d'une perte d'autonomie budgétaire.

En effet, le traité MES contribue à affecter les prérogatives budgétaires des parlements nationaux en excluant ces derniers de la décision des dépenses budgétaires à effectuer. Les parlements nationaux ne sont associés ni à la détermination du montant des aides accordées aux États en difficulté ni à la décision de recourir au capital non libéré du MES<sup>615</sup>. Une telle situation permet aux parlements nationaux de percevoir que le transfert de souveraineté aux organisations intergouvernementales comme le MES devrait être correspondant à l'implication et à la participation juridique des parlements nationaux<sup>616</sup>.

De même, le représentant de l'État demandeur, la Commission, la BCE et, si possible, le Fonds monétaire international (FMI) négocient un protocole d'accord définissant précisément la conditionnalité dont est assortie cette assistance financière<sup>617</sup>. Même si le parlement de l'État demandeur a le pouvoir ultime de décision compte tenu du fait que l'État demandeur doit approuver ce protocole d'accord le plus souvent par le biais d'un vote de son parlement, force est de constater que la marge de manœuvre du parlement national est en réalité extrêmement limitée comme l'illustre le cas grec<sup>618</sup>. En effet, comment le Parlement d'un État demandeur oserait-il s'opposer, *a posteriori*, aux conditions d'un projet d'aide conçu par la troïka<sup>619</sup> sans qu'il ait été consulté ? Bien sûr, il existe une exception notable au rôle extrêmement formel des parlements nationaux en matière de gouvernance économique. Il s'agit du rejet par le Parlement chypriote du premier plan de sauvetage des 15-16 mars 2013 du secteur financier de Chypre. Mais, dans ce cas, grâce à sa spécificité du régime politique<sup>620</sup> qui lui permet de disposer d'une autonomie plus importante qu'un Parlement dans un régime parlementaire rationalisé vis-à-vis du pouvoir exécutif<sup>621</sup>, le Parlement chypriote a pu prendre son courage à deux mains pour s'opposer à la ratification d'un plan conjointement élaboré par le Président chypriote et les représentants des États membres de la zone euro au sein de l'Eurogroupe<sup>622</sup>.

De plus, même s'il est encore plus évident que les parlements nationaux aient besoin de surveiller les positions de leur gouvernement respectif au sein du Conseil de l'UE et du Conseil européen qui sont les deux institutions dont le pouvoir est renforcé à travers le Traité de

---

<sup>615</sup> Clerc (O.) (2016). *op. cit.*, p. 82.

<sup>616</sup> Selon la Cour constitutionnelle allemande, plus de transfert de souveraineté sans la révision de la loi fondamentale allemande éprouvera les limites de la loi fondamentale allemande actuelle. Voy. Höing (O.) (2015). «Ch. 9 – With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper», in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, p. 193.

<sup>617</sup> Clerc (O.) (2016). *op. cit.*, p. 83.

<sup>618</sup> *Ibid.*

<sup>619</sup> C'est un groupe de fonctionnaires représentant les trois institutions (la Commission, la BCE et le FMI), et qui assurent la supervision du programme de sauvetage.

<sup>620</sup> Le régime politique chypriote est le seul régime présidentiel de l'UE.

<sup>621</sup> Vlachos (G.) (1961). « L'organisation constitutionnelle de la République de Chypre », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 13 n° 3, juillet-septembre, p. 536 et s.

<sup>622</sup> Clerc (O.) (2016). *op. cit.*, p. 83.

Lisbonne et à travers la gestion des crises dans la zone euro<sup>623</sup>, le contrôle des parlements nationaux sur leurs gouvernements peut être totalement inefficace parce que les gouvernements, privés de la possibilité d'opposer leur veto aux décisions européennes (car les décisions européennes sont prises à la majorité qualifiée au sein du Conseil), ne peuvent pas être tenus responsables devant les parlements nationaux pour les décisions qu'ils n'ont pas approuvées<sup>624</sup>. Par ailleurs, le contrôle parlementaire sur le sommet de la zone euro demeure souvent une zone grise<sup>625</sup>. Dans seulement trois États membres (l'Autriche, l'Allemagne et l'Espagne), il existe des règles formelles aussi s'appliquant au sommet de la zone euro<sup>626</sup>.

Face aux difficultés décrites ci-dessus, « l'instauration d'un véritable dialogue démocratique semble ne pouvoir être mis en place que par une participation collective des parlements nationaux et européen à la gouvernance économique européenne »<sup>627</sup>. Nous nous attendons donc à ce que la coopération interparlementaire complète la légitimation démocratique assumée respectivement au PE et aux parlements nationaux.

## **2. La coopération interparlementaire, l'outil pour renforcer la légitimation démocratique de l'UEM.**

Le PE et les Parlements nationaux se mettent d'accord sur la nécessité de la coopération interparlementaire afin de renforcer la légitimité démocratique de l'UEM. Pour ce but, le PE dont le rôle est faible dans le cadre du semestre européen pourrait bénéficier de la coopération avec les parlements nationaux pour lesquels la législation européenne préconise qu'ils « *soient dûment associés au semestre européen et à la préparation des programmes de stabilité, des programmes de convergence et des programmes de réforme nationaux* »<sup>628</sup>. De plus, le programme de stabilité doit contenir des informations relatives à son statut en droit interne, notamment s'il a fait l'objet d'un débat parlementaire sur l'avis du Conseil sur le programme précédent et d'une approbation parlementaire<sup>629</sup>. La COSAC fait preuve que les Parlements

---

<sup>623</sup> Fromage (D.) (2017). « Ch. 9 – Executive Accountability to National Parliaments in Post-crisis EU Affairs: The Persistent Shortcomings in the Council and European Council Oversight », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, p. 159 et s.; Concernant le pouvoir renforcé du Conseil européen, voy. Wessels (W.), Rozenberg (O.), Van Den Berge (M.), Kreilinger (V.), et Ventura (L.) (2013). *op.cit.*, p. 14 et s. ; Concernant les réactions des parlements nationaux aux crises dans la zone euro, voy. Jančić (D.) (2016a). « Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp.183-206.

<sup>624</sup> Beetham (D.) et Lord (Ch.) (1998). « Legitimacy and the European Union », in: Weale (A.) et Nebtwich (M.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, London, New York, Routledge, p. 26.

<sup>625</sup> Wessels (W.), Rozenberg (O.), Van Den Berge (M.), Kreilinger (V.), et Ventura (L.) (2013). *op.cit.*, p.32.

<sup>626</sup> *Ibid.*

<sup>627</sup> Clerc (O.) (2016). *op. cit.*, p. 92.

<sup>628</sup> Considérant n° 16 du règlement (UE) 2011/1175 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O.U.E.*, L306 du 23 novembre 2011.

<sup>629</sup> Article 3 § 4 dudit règlement.

nationaux peuvent profiter bien de cette évolution favorable à eux dans le cadre de la coopération interparlementaire. En effet, la COSAC invite les gouvernements nationaux « à faciliter la participation des Parlements au semestre européen afin de respecter les pouvoirs budgétaires des parlements »<sup>630</sup>. À cet égard, on pourrait dire que le PE et les Parlements nationaux participent, de manière complémentaire, à la légitimation démocratique européenne<sup>631</sup>. La concrétisation de l'article 13 du TSCG renforce ainsi la légitimité démocratique des décisions prises en matière de contrôle budgétaire, en accroissant l'association des parlements nationaux aux décisions prises<sup>632</sup>. Dans cet esprit, la Conférence interparlementaire sur l'article 13 du TSCG a été conçue.

## **§2. La nécessité d'atténuer le déficit démocratique dans les domaines dans lesquels l'intervention des parlements nationaux est plus contraignante**

À l'instant de ce qui prévaut dans le secteur particulier de la coordination des politiques économiques et de manière plus générale de la gouvernance économique au sein de l'UEM, l'on constate également un déficit démocratique dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les États membres. Il s'agit des domaines pour lesquels les États membres exercent leur compétence aussi longtemps que l'Union n'a pas exercé les siennes<sup>633</sup> (art. 4 §2 du TFUE). Les matières relevant des compétences partagées sont définies par soustraction<sup>634</sup> : il s'agit des domaines ne relevant ni des compétences exclusives, ni des domaines d'appui (art. 4 §1 du TFUE). L'article 4 §2 du TFUE comporte une liste des domaines de compétences partagées mais, recourant à la formule « principaux domaines suivants », cette disposition ne recèle manifestement pas une liste exhaustive<sup>635</sup>. Parmi les domaines sur la liste des compétences partagées mentionnés, nous examinerons plus particulièrement celui de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (art. 4 §2 (j) du TFUE). En effet, à ce stade, il semble que la coopération interparlementaire soit la plus institutionnalisée dans ce domaine. En particulier, depuis l'adoption du règlement 2016/794 du 11 mai 2016<sup>636</sup> (ci-après le règlement Europol n° 2016/794), la question du contrôle parlementaire conjoint sur Europol se trouve au cœur de la coopération interparlementaire en la matière. Ici, examinons d'abord pourquoi un contrôle

---

<sup>630</sup> Point 1. 5 de la Contribution de la XLV<sup>e</sup> COSAC, Budapest, les 29-31 mai 2011, <http://www.cosac.eu/hongrie2011/reunion-pleniere-de-la-xlveme-cosac-du-29-au-31-mai-2011/> (page consultée le 18 août 2017).

<sup>631</sup> Potteau (A.) (2015). *op. cit.*, p. 71.

<sup>632</sup> Cf. Bertoncini (Y.) (2013). « The Parliaments of the EU and the Governance of the EMU. Quelle dimension parlementaire pour « l'Union politique ? » », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Tribune, le 11 avril ; Bertoncini (Y.) et Kreilinger (V.) (2012). *op. cit.*, p. 31.

<sup>633</sup> Voy. CJCE, 16 février 1978, *Commission c. Irlande*, Pêche maritime, aff. 61/77, *Rec.*1978 -00417, ECLI: ECLI:EU:C:1978:29.

<sup>634</sup> Lescot (C.) (2017). « Chapitre IV-Les compétences de l'Union européenne » in *Organisations européennes*, Bruxelles, Bruylant, p. 106.

<sup>635</sup> *Ibid.*

<sup>636</sup> Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), préc.

parlementaire sur les activités d'Europol est nécessaire (A) et ensuite l'évolution du contrôle parlementaire sur les activités d'Europol (B).

## **A. La nécessité du renforcement de la responsabilité démocratique des activités d'Europol**

Europol trouve son origine dans une initiative allemande. Lors d'une réunion du Conseil européen en 1991, le chancelier Helmut Kohl a proposé officiellement la création d'un Bureau européen d'investigation criminelle<sup>637</sup>. Par la suite, au cours du sommet de Maastricht, le Conseil européen a décidé d'insérer la décision de créer un Office européen de police (Europol) dans le traité de Maastricht. Cet Office européen de police, établi à La Haye, aux Pays-Bas, est l'organisme européen chargé d'assister les États membres dans la lutte contre la criminalité organisée internationale et le terrorisme par le biais d'échanges de renseignements, d'évaluations des menaces et d'analyses d'informations. Il est pleinement opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1999.

Plus les menaces terroristes et les crimes organisés transnationaux se multiplient, plus les demandes sur le renforcement des compétences d'Europol augmentent. En effet, les domaines des enquêtes d'Europol<sup>638</sup> sont de plus en plus étendus. Il s'agit des domaines suivants : trafic international de stupéfiants, traite d'êtres humains, cybercriminalité, terrorisme, blanchiment d'argent, fraude organisée, contrefaçon d'euro, trafic de migrants, etc. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que plus de mandats et d'autorité soient conférés à Europol afin que ce dernier assure un rôle de : « *centre d'appui aux opérations des services répressifs ; centre névralgique d'échange d'informations sur les activités criminelles ; centre d'expertise en matière de répression de la criminalité.* »<sup>639</sup>

Dans une société démocratique, que ce soit au niveau national ou européen, un tel renforcement des compétences entraîne logiquement la mise en place de procédures pertinentes de contrôle parlementaire. En effet, le maintien de la légitimité démocratique est une valeur importante de l'UE et bien que les opinions diffèrent sur les modalités de cette démocratie, tous reconnaissent la nécessité d'un Parlement au cœur du système démocratique représentatif (l'article 10. 1 TUE). En outre, la mission et les tâches d'Europol risquent d'empiéter sur le droit des individus à la vie privée<sup>640</sup>. En fait, la Convention Europol prévoit des garanties en matière de protection des données à caractère personnel, avec un organisme indépendant chargé

---

<sup>637</sup> Dehousse (F.) et Zgajewski (T.) (1997). « La convention Europol : un tournant pour la coopération policière européenne ? », *Courrier hebdomadaire du CRISP (centre de recherche et d'information socio-politiques)*, 32, n° 1577-1578, p. 13.

<sup>638</sup> La liste entière des formes de criminalité faisant l'objet d'une enquête d'Europol se trouve à l'annexe 1 dudit règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil.

<sup>639</sup> Voy. <https://www.europol.europa.eu/fr/about-europol>

<sup>640</sup> L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 30 mars 2010, *J.O.U.E.*, n° C/83/02, pp. 389-403.

de s'assurer que le stockage, le traitement et l'utilisation de ces données ne portent pas atteinte aux droits et libertés des individus. Or, la Commission a considéré que les règles sur le traitement des données sont trop rigides et qu'elles nuisent à l'efficacité d'Europol. Dans sa proposition<sup>641</sup>, elle a donc suggéré de les assouplir sur plusieurs points. Par exemple, le système d'information Europol pourra être directement consulté par les autorités des États membres, sans qu'il soit nécessaire de démontrer un besoin dans le cadre d'une enquête déterminée et sans qu'il soit nécessaire de passer par l'intermédiaire des officiers de liaison auprès d'Europol. En contrepartie à cet assouplissement, la Commission a proposé la désignation au sein d'Europol d'un délégué à la protection des données indépendant<sup>642</sup>. On peut néanmoins poser la question suivante : « *comment ce délégué pourrait-il en effet exercer son activité en toute indépendance, alors qu'il serait nommé et rémunéré par Europol ?* »<sup>643</sup> Il n'est donc pas surprenant que des discussions aient lieu sur les modalités du contrôle parlementaire sur Europol.

Le PE joue un rôle important dans la surveillance sur Europol. Outre l'adoption du budget annuel de l'agence, le PE accorde à la décharge par laquelle il libère la Commission européenne de sa responsabilité pour la gestion d'un budget attribué. La décharge est octroyée par le PE sur le fondement d'une recommandation du Conseil. Malgré le pouvoir du contrôle budgétaire et celui de décharge du PE, il existe des lacunes de contrôle sur les activités d'Europol.

Les parlements nationaux s'intéressent également au contrôle des activités d'Europol car ces dernières concernent l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Cette préoccupation des parlements nationaux en la matière trouve un écho au sein du droit primaire qui prévoit, dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité, l'abaissement du seuil<sup>644</sup>, en ce qui concerne les questions de coopération judiciaire en matière pénale ou de coopération policière. Cela s'explique par la reconnaissance du rôle particulier exercé par les parlements nationaux sur des sujets sur lesquels ils étaient appelés à ratifier les conventions de l'ancien troisième pilier « justice et affaires intérieures ». Même si les parlements nationaux peuvent contrôler par ricochet les activités d'Europol via le contrôle de leurs représentants gouvernementaux qui participent au Conseil « Justice et Affaires intérieures » (ci-après, Conseil JAI), ce contrôle au niveau national ne peut parfaitement remplir des lacunes du contrôle parlementaire sur Europol. L'hypothèse sous-jacente générale est en effet la suivante : les parlements nationaux jugent peu efficaces la surveillance exercée à l'égard du conseil d'administration d'Europol ou du Conseil JAI par l'intermédiaire du contrôle du représentant

---

<sup>641</sup> Voy. COM (2006) 817 final du 20 décembre 2006, Proposition pour une décision du Conseil portant création de l'office européen de police.

<sup>642</sup> *Ibid.*

<sup>643</sup> Sénat, Proposition de résolution n° 180 (2006-2007) de M. Robert del PICCHIA, déposée au Sénat le 24 janvier 2007.

<sup>644</sup> Le seuil pour lancer un carton jaune dans le mécanisme d'alerte précoce est abaissé d'un tiers à un quart dans ce domaine. Voy. L'article 7.2 du Protocole n° 2 annexé aux Traités.

du gouvernement en leur sein<sup>645</sup>. Par ailleurs, « selon le droit national, l'avis du parlement peut ou non être contraignant pour la prise de position du gouvernement au sein du Conseil »<sup>646</sup>. Apparaît ainsi justifiée la nécessité d'une coopération entre le PE et les parlements nationaux afin de contrôler de manière efficace les activités d'Europol, en optimisant l'effet de synergie entre les deux institutions parlementaires.

## **B. L'évolution du contrôle parlementaire sur les activités d'Europol**

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 et du règlement Europol n° 794/2016, il existe quatre dispositions juridiques concernant le contrôle parlementaire conjoint sur les activités d'Europol qui sont apparues au fil des années et ont façonné les discussions sur le type de contrôle parlementaire qui devrait être établi.

Selon V. Kreiling, l'évolution du contrôle parlementaire sur les activités d'Europol se caractérise par trois phases<sup>647</sup> : tout d'abord des discussions sur le contrôle parlementaire sur les activités d'Europol (2001-2011), puis des négociations interinstitutionnelles sur le règlement concernant Europol (2012-2015) ainsi que des négociations interparlementaires sur les agencements pour le groupe de contrôle parlementaire conjoint (JPSG)<sup>648</sup> (2016-2017).

Dans un premier temps (2001-2011), les États membres se sont basés sur les dispositions du Traité de Maastricht pour la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, et ont signé la convention Europol<sup>649</sup> dont l'article 34 §1 stipule que « [L]a Présidence du Conseil adresse annuellement au Parlement européen un rapport spécial sur les travaux menés par Europol. Le Parlement européen est consulté lors de la modification éventuelle de la présente convention ». Cela signifie que le PE manquait de pouvoir pour exercer un contrôle effectif sur Europol<sup>650</sup>. Il n'est en effet pas surprenant que la coopération policière ait été largement dominée par la prise de décision intergouvernementale, ce qui a fortement limité le rôle du Parlement européen<sup>651</sup>. Même si les parlements nationaux ont exercé

---

<sup>645</sup> COM (2010) 776 final 17.12.2010. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux, p. 14.

<sup>646</sup> *Ibid.*

<sup>647</sup> Voy. Kreiling (V.) (2017). « A watchdog over Europe's policemen: the new joint parliamentary scrutiny group for Europol », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Policy paper, juin.

<sup>648</sup> *Joint Parliamentary Scrutiny Group*.

<sup>649</sup> Conseil de l'UE, acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), *J.O.U.E.*, n° 361/1.

<sup>650</sup> Busuioc (M.), Curtin (D.) et Groenleer (M.) (2011). « Agency growth between autonomy and accountability: the European Police Office as a 'living institution' », *Journal of European Public Policy* 18, n° 6, p. 855.

<sup>651</sup> Assemblée nationale française (2003). Rapport sur la proposition de résolution sur l'avenir d'Europol par Alain Marsaud, n° 894, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0894.asp>; Ruiz de Garibay (D.) (2013). « Coordination practices in the parliamentary control of justice and home affairs agencies: the case of Europol », in: B. Crum et J.E. Fossum (eds) *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*, Colchester, ECPR Press, p. 88.

leur contrôle par l'intermédiaire de leurs gouvernements ou ont utilisé des moyens *ad hoc*<sup>652</sup> pour être informés des activités d'Europol<sup>653</sup>, cela n'était pas suffisant pour un véritable contrôle parlementaire sur les activités d'Europol.

En fait, les premières discussions sur un contrôle parlementaire sur Europol ont été lancées lors de la conférence interparlementaire de la Haye de 2001<sup>654</sup>. Par exemple, le commissaire des affaires intérieures et de justice, António Vitorino y a déclaré comme suit : « En supposant que Europol au cours des prochaines années aura plus de pouvoirs, j'estime qu'il est raisonnable de lancer des débats et de débiter un processus de l'amélioration progressive de contrôle parlementaire. »<sup>655</sup> Ces débats ont été repris dans une communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 26 février 2002<sup>656</sup>. Pourtant, les débats sur la question du contrôle parlementaire sur Europol entre 2001 et 2003 n'ont conduit à l'adoption d'aucune mesure concrète. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>657</sup> a enfin marqué la constitutionnalisation du contrôle parlementaire et juridique de la coopération policière, de justice et des affaires intérieures plus largement<sup>658</sup>. L'idée de créer une commission de contrôle parlementaire conjoint a été abordée au cours d'une session du Conseil JAI en 2006<sup>659</sup>, mais la décision du Conseil portant la création d'Europol<sup>660</sup> n'a pas vraiment repris cette idée. Néanmoins, cette décision du Conseil a transformé Europol en une agence de l'UE, financée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, par le budget de l'UE et non par les contributions des États membres. Le PE a pu examiner avec aisance l'association des parlements nationaux au contrôle démocratique sur Europol<sup>661</sup>. Par exemple, le PE a demandé à la Commission de formuler une proposition législative contenant l'implication du PE et des parlements nationaux dans l'évaluation des agences de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) y compris Europol<sup>662</sup>.

---

<sup>652</sup> Par exemple, la communication directe entre les parlements nationaux et les agents de liaison d'Europol.

<sup>653</sup> Le 11<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : développements dans l'Union européenne procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, à Prague, 11-12 mai 2009, p. 6.

<sup>654</sup> Van Eekeln (W.) (2004). « Terrorism and parliamentary control », *DCAF Conference paper*, p. 18.

<sup>655</sup> Voy. Vitorino (A.) (2001). Democratic Control of Europol. Conférence d'Europol organisée par le parlement néerlandais, SPEECH/01/274 à La Haye, le 8 juin. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-01-274\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-01-274_en.htm)

<sup>656</sup> COM/2002/0095 final du 26 février 2002, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil-Exercice d'un contrôle démocratique sur Europol, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52002DC0095>

<sup>657</sup> Ce traité est aussi appelé traité de Rome II signé à Rome par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne le 29 octobre 2004. Il aurait dû entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2004, aurait dû entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006 à condition d'avoir été ratifié par chacun des vingt-cinq États signataires. Il n'est pas enfin entré en vigueur.

<sup>658</sup> Wolfgang (W.) (2006). « Guarding the guards. The European Convention and the communitization of police co-operation », *Journal of European Public Policy* 13, n° 8, p. 1237.

<sup>659</sup> Ruiz de Garibay (D.) (2013). *op. cit.*, p. 92.

<sup>660</sup> Décision du Conseil du 6 avril 2009 portant la création de l'Office européen de police (Europol), 2009/371/JAI, *J.O.U.E.* L121, p. 37-66.

<sup>661</sup> Le Parlement européen n'intervient directement dans la direction des activités d'Europol que depuis ce changement de son statut juridique amené par la décision du Conseil du 6 avril 2009.

<sup>662</sup> Voy. Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm, P7\_TA (2009)0090, *J.O.U.E.*, C285E/12-35 du 21 octobre 2010.

Avec le Traité de Lisbonne entré en vigueur le décembre 2009, le contrôle parlementaire sur Europol repose sur plusieurs bases : l'article 12 (c) du TUE, l'article 88 (2) du TFUE et l'article du 9 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne. L'article 12 (c) du TUE dispose que «*les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union : c) 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, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit traité.*» L'article 88 (2) du TFUE dispose que «*le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Ces tâches peuvent comprendre : a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers ; b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust. Ces règlements fixent également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.* » L'article du 9 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne prévoit que «*le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.* »

Entre 2008 et 2010, quatre réunions de la COSAC ont traité de la question d'Europol et entre 2005 et 2011, les parlementaires nationaux et européens ont discuté d'Europol dans au moins six réunions interparlementaires<sup>663</sup>. En 2010, la Commission a présenté une communication qui insiste sur l'importance de l'adoption d'un règlement Europol dont la proposition législative<sup>664</sup>. Dans sa communication, elle recommande de créer un forum interparlementaire ou conjoint permanent, composé des membres des parlements nationaux et du PE qui appartiennent aux commissions responsables pour la surveillance démocratique d'Europol<sup>665</sup>. Une telle idée a été soutenue par un grand nombre des parlements nationaux de l'Union européenne, qui ont exprimé leur approbation au Président du Parlement européen<sup>666</sup>. Peu de temps après, des questions concrètes et des agencements pratiques (par exemple, les aspects qu'un organe interparlementaire pour le contrôle d'Europol doit traiter, la fréquence, le lieu des réunions, l'affiliation, la composition et le soutien administratif) ont été discutés lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE à Bruxelles les 4-5 avril 2011<sup>667</sup>.

---

<sup>663</sup> Ruiz de Garibay (D.) (2013). *op. cit.*, p. 98-99.

<sup>664</sup> COM (2010) 776 final 17.12.2010. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux.

<sup>665</sup> *Ibid*, p. 15.

<sup>666</sup> Par exemple, les comités pertinents dans *House of Lords* du Royaume-Uni, *Oireachtas* de l'Irlande, Assemblée Nationale de la France et *Seimas* de la Lituanie.

<sup>667</sup> Parlement fédéral de Belgique, note pour la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, Bruxelles, 4-5 avril 2011, Thème : rôle des parlements dans la surveillance de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, sous-thème 2 : rôle des parlements dans le contrôle des activités d'Europol, consultation disponible à

Dans une seconde étape (2012-2015), le 27 mars 2013, la Commission a déposé sa proposition législative pour un règlement Europol<sup>668</sup> afin de remplacer la décision du Conseil (2009/371/JAI) en vue de satisfaire à l'exigence de l'article 88 (2) TFUE. Les parlements nationaux et le PE ont réagi à cette proposition avec des outils qui leur sont conférés respectivement. Quant aux parlements nationaux, il y avait trois avis motivés sous le mécanisme d'alerte précoce (Chambre belge des représentants, *Bundesrat* allemand et *Cortes Generales* espagnol) et six opinions dans le cadre du dialogue politique (Chambre chypre des représentants, Sénat tchèque, *Bundesrat* allemand, Sénat italien, Chambre roumaine des députés et Sénat néerlandais)<sup>669</sup>. Lors de sa première lecture, le PE a demandé dans sa résolution du 25 février 2014 de mettre en place un groupe de contrôle parlementaire conjoint (JPSG) selon ses propres préférences : « *Le mécanisme de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, associé aux parlements nationaux, s'exerce par l'intermédiaire d'un groupe de contrôle parlementaire conjoint, à établir au sein de la commission compétente du Parlement européen, constitué des membres titulaires de ladite commission ainsi que d'un représentant de la commission compétente du parlement national de chaque État membre et d'un suppléant. Les États membres dont le système parlementaire est bicaméral peuvent être représentés par un représentant de chaque chambre* »<sup>670</sup>. Enfin, « *un compromis final a été trouvé au cours du dixième trilogue, le 26 novembre 2015, et le texte du projet de règlement diffusé après les négociations interinstitutionnelles* »<sup>671</sup>. L'article 51.1 du règlement (UE) 2016/794 dispose que le Parlement européen et les parlements nationaux « *constituent un groupe de contrôle parlementaire conjoint spécialisé, établi ensemble par les parlements nationaux et la commission compétente du Parlement européen. L'organisation et le règlement intérieur du groupe de contrôle parlementaire conjoint sont définis par le Parlement européen et les parlements nationaux ensemble, conformément à l'article 9 du protocole n° 1* »<sup>672</sup>.

Dans une dernière étape (2016-2017), lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE à Luxembourg du 22 au 24 mai 2016, en vue de définir les modalités du groupe de contrôle parlementaire conjoint pour Europol, les Présidents ont demandé à un groupe de travail, composé par la Troïka de la Conférence des Présidents (c'est-à-dire par les parlements du Luxembourg, de la Slovaquie, de l'Estonie et du PE) de proposer un avant-projet,

---

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc530b1bef60130b64f909f0023>

<sup>668</sup> COM (2013) 173 final du 27 mars 2013, proposition de règlement du parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI.

<sup>669</sup> Voy. Le statut de l'examen sur COM (2013) 173 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130173.do?appLng=FR>

<sup>670</sup> Résolution législative du Parlement européen du 25 février 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI (COM (2013)0173-C7-0094/2013-2013/0091(COD)), PT\_TA (2014)0121.

<sup>671</sup> Exposé des motifs du Conseil : Position (UE) n° 8/2016 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI, 2005/968/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, C/169, p. 60-62.

<sup>672</sup> Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil, préc.

après avoir consulté tous les Parlements/Chambres de l'UE<sup>673</sup>. Ensuite, cet avant-projet du groupe de travail a fait l'objet de discussions au sein de la réunion des commissions interparlementaires qui a eu lieu à Bruxelles le 28 novembre 2016<sup>674</sup>. Dans son avant-projet, le groupe de travail a proposé que la délégation au groupe de contrôle parlementaire conjoint (JPSG) se compose de deux membres par parlement national (un membre pour chaque chambre dans le cas des parlements bicaméraux) et de six députés européens pour un total de soixante-deux membres et que ce groupe de contrôle parlementaire conjoint (JPSG) se réunisse une fois par an et soit accueilli par le PE<sup>675</sup>. Il a ensuite révisé son avant-projet et déposé un second avant-projet aux parlements de l'UE le 16 décembre 2016. Selon le texte révisé, le nombre des membres participants du PE est étendu à dix au lieu de six et celui des réunions a augmenté d'une fois à deux fois par an (une réunion du premier semestre est accueillie par le Parlement de l'État membre qui assure la présidence du Conseil et celle du second semestre est accueillie par le PE)<sup>676</sup>. Lors de la réunion des Secrétaires Généraux des parlements de l'UE à Bratislava les 20-21 février 2017, quatre chambres/parlements (*Bundestag* allemand, *Bundesrat* allemand, *Sejm* Polonais et le Parlement chypriote) ont proposé des amendements et plusieurs autres parlements ou chambres ont déposé leurs positions sur le texte<sup>677</sup>. Enfin, un compromis a été trouvé et l'établissement du groupe de contrôle parlementaire conjoint (JPSG) a été convenu au cours de la réunion de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE à Bratislava du 23 au 25 avril 2017<sup>678</sup>. Comparé au second avant-projet du groupe de travail, le compromis contient une modification du nombre des membres du groupe de contrôle parlementaire conjoint (JPSG)<sup>679</sup> : ce dernier se compose de quatre membres pour chaque parlement national (deux membres pour chaque chambre dans le cas des parlements bicaméraux) et de seize membres pour le PE<sup>680</sup>. Force est de constater que dans le compromis final, la composition de ce groupe contrôle parlementaire conjoint (JPSG) est élargie par rapport à celle initialement prévue.

En résumé, le groupe de contrôle parlementaire conjoint (JPSG) est en fait une ancienne solution pour un nouveau problème<sup>681</sup> dans la mesure où la légitimité démocratique dans un domaine particulier de compétence de l'UE dépend de la complémentarité entre le contrôle parlementaire du PE et celui des parlements des États membres de l'UE. Pourtant, il est

---

<sup>673</sup> Point 35 des conclusions de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE à Luxembourg, 22-24 mai 2016.

<sup>674</sup> Parlement européen, la réunion des commissions interparlementaires « *Europol and its parliamentary scrutiny in the framework of Internal Security policies* » à Bruxelles le 28 novembre 2016.

<sup>675</sup> Voy. <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/111128/troika-working-group-proposal-libe-icm.PDF>

<sup>676</sup> Troika Working Group, *second draft text for the Conference of Speakers of EU Parliaments*, 23-25 Avril 2017, présenté lors de la réunion des Secrétaires Généraux des parlements de l'UE, Bratislava, 20-21 février 2017, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55898c90b01589abb37500fa>

<sup>677</sup> IPEX, *Final Minutes of the Meeting of Secretaries General of the EU Parliaments*, Bratislava, 20-21 February 2017, p. 5, consultation disponible uniquement en anglais à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55898c90b01589abb37500fa>

<sup>678</sup> Conclusions de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE à Bratislava les 23-25 avril 2017.

<sup>679</sup> Kreilinger (V.) (2017). *op. cit.*, p. 9.

<sup>680</sup> Annexe I des Conclusions de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE des 23-25 avril à Bratislava relatif au groupe de contrôle parlementaire conjoint sur Europol.

<sup>681</sup> Kreilinger (V.) (2013). *op. cit.*, p. 19.

innovant : il ne reprend pas le « modèle standard » de coopération interparlementaire. En effet, il invente un format qui semble suffisamment être adapté au besoin de contrôle sur une agence de l'UE dans le domaine des affaires intérieures et de justice<sup>682</sup>. Un tel format pourrait d'ailleurs être étendu à d'autres domaines comme le contrôle sur la gestion des ressources propres de l'UE par rapport aux dépenses de l'UE ou celui sur l'examen annuel de la croissance<sup>683</sup>. V. Kreilinger propose qu'un groupe de contrôle parlementaire conjoint soit mis en place sur le budget de l'UE, et qu'il entretienne des liens avec le comité budgétaire européen<sup>684</sup> (*European Fiscal Board*) établi à l'issue du rapport des cinq présidents du 22 juin 2015<sup>685</sup>. Il estime que la Conférence interparlementaire sur la SCEG pourrait être mieux synchronisée avec le calendrier du semestre européen, et renforcer le contrôle parlementaire conjoint sur les exécutifs<sup>686</sup>.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Pendant longtemps, beaucoup avaient considéré que l'extension des prérogatives du PE était suffisante pour résoudre le « déficit démocratique » identifié par David Marquand<sup>687</sup>. Mais, considérant qu'avec le Traité de Lisbonne, le caractère dualiste de la légitimité démocratique européenne repose sur deux piliers européen et national<sup>688</sup>, le PE pas plus que les parlements nationaux n'ont la possibilité d'accomplir seuls la fonction de surveillance ou de contrôle sur l'UE<sup>689</sup>. D'un côté, le PE n'est pas en mesure de contrôler les exécutifs fragmentés de l'UE qui dépendent de lui car il lui manque les pouvoirs formels pour empêcher, modifier ou même évaluer des décisions intergouvernementales<sup>690</sup>. De l'autre côté, chaque parlement national ne peut contrôler que son gouvernement ou organe exécutif<sup>691</sup>. De ce fait, la coopération entre le PE et les parlements nationaux serait une « valeur ajoutée » qui engendrerait le contrôle

---

<sup>682</sup> Kreilinger (V.) (2017). *op. cit.*, p. 9.

<sup>683</sup> Fasone (C.) (2018a). *op. cit.*, p. 273.

<sup>684</sup> Kreilinger (V.) (2016b). « National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership in the Euro Area », Berlin: Jacques Delors Institute, le 30 mars, p. 58.

<sup>685</sup> Commission européenne (2015) Le rapport du 22 juin 2015, préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, « Compléter l'Union économique et monétaire européenne ».

<sup>686</sup> Kreilinger (V.) (2016b). *op. cit.*, p. 58.

<sup>687</sup> Marquand (D.) (1979). *Parliament for Europe*, London, John Cape.

<sup>688</sup> Fromage (D.) et Raube (K.) (2018). *op. cit.*, p. 12.

<sup>689</sup> Griglio (E.) et Lupo (N.) (2018a). « The conference on stability, economic coordination and governance: filling the gaps of parliamentary oversight in the EU », *Journal of European integration*, vol. 40, n° 3, p. 358. La représentation parlementaire des deux institutions parlementaires est remise en cause en termes de la capacité de contrôle. Cf. Auel (K.) (2007). « Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs », *European Law Journal*, vol. 13, Issue 4, pp. 487-504; Crum (B.) (2018). « Parliamentary Accountability in Multilevel Governance: What Role for Parliaments in Post-Crisis EU Economic Governance? », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, Issue 2, pp. 268-286.

<sup>690</sup> *Ibid.*, p. 359.

<sup>691</sup> Lord (Ch.) (2017a). « How Can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester? », *Parliamentary Affairs*, vol. 70, Issue 4, p. 680.

parlementaire sur les affaires de l'UE<sup>692</sup>. Ce n'est donc pas une coïncidence que la COSAC ait été établie au début des années 1990, lorsque les parlements nationaux prirent conscience du déficit démocratique européen déclenché par l'absence de contrôle parlementaire sur de nombreuses décisions prises au niveau européen et sans aucun contrôle du PE ni des parlements nationaux<sup>693</sup>.

En résumé, la coopération interparlementaire verticale est nécessaire pour le renforcement du contrôle parlementaire sur les exécutifs fragmentés de l'UE, en vue de combler le manque d'informations sur les affaires de l'UE. L'échange d'informations entre le PE et les parlements nationaux d'un côté et la lutte contre le déficit démocratique issu de l'émergence des mesures intergouvernementales européennes dans plusieurs domaines (PESC/PSDC, gouvernance économique dans l'UEM, coopération policière et judiciaire) de l'autre côté apporteront la preuve que la coopération interparlementaire est un outil indispensable au renforcement de la légitimité démocratique de l'UE.

---

<sup>692</sup> Certains auteurs considèrent le renforcement de la coopération interparlementaire comme une solution potentielle à la faiblesse du contrôle démocratique dans l'UE. Voy. Wouters (J.) et Raube (K.) (2012b). « Europe's Common Security and Defence Policy: The Case for Inter-Parliamentary Scrutiny », Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper 90.

[https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2012/90WoutersRaube](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2012/90WoutersRaube)

<sup>693</sup> Griglio (E.) et Lupo (N.) (2018a). *op. cit.*, p. 368; Cf. Haenel (H.) et de Croo (H.) (2009). « Evolution of COSAC over the Last 20 Years », Rapport présenté à l'occasion de la XLII COSAC à Stockholm, les 4-6 Octobre 2009, [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

## **CHAPITRE 2. LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE HORIZONTALE, UNE INSTITUTIONNALISATION ILLUSOIRE.**

Ce chapitre abordera les fonctions de la coopération interparlementaire horizontale distinguant d'une part les fonctions classiques d'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires (Section I) et d'autre part les fonctions apparues après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (Section II).

L'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires demeure l'une des fonctions essentielles de la coopération interparlementaire horizontale y compris après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Auparavant, ces échanges participaient essentiellement à la diffusion des savoir-faire des parlements nationaux, notamment en ce qui concerne la transposition des directives et des décisions de l'UE au niveau national. Le Traité de Lisbonne pose un nouvel objectif : cet échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires doit désormais permettre également d'élaborer une méthode commune de contrôle de conformité de projets d'actes législatifs avec le principe de subsidiarité.

Or, bien que les coopérations interparlementaires horizontales et verticales poursuivent des objectifs communs et recourent à des instruments souvent similaires, se pose la question de savoir s'il est nécessaire d'institutionnaliser la coopération entre les seuls parlements nationaux de l'UE. De surcroît, l'idée d'exclure le PE d'une coopération interparlementaire pourrait être un contresens car les parlements nationaux sont bien conscients de la nécessité de coopérer avec le PE à la suite de la rupture du lien entre les deux institutions parlementaires. Cette rupture trouve son origine dans l'établissement des élections européennes au suffrage universel direct en 1979.

### **Section I – La fonction classique de la coopération interparlementaire horizontale**

L'approfondissement de l'intégration européenne nécessite de renforcer l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires. Celui-ci est devenu une fonction primordiale de la coopération entre les parlements nationaux de l'UE (§1). Cependant, l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire horizontale paraît surabondante. En effet, il existe plusieurs outils pour l'échange d'informations et de pratiques parlementaires, lesquels sont la COSAC, l'antenne administrative parlementaire à Bruxelles, IPEX (*InterParliamentary EU information eXchange*) ainsi que le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) (§2). L'examen de ces outils, communs aux deux formes de coopérations interparlementaires, horizontale et verticale, permet de mieux

appréhender les composantes de la coopération interparlementaire horizontale. Si les parlements nationaux les utilisent de manière efficace, il ne serait pas nécessaire de créer des forums réunissant les parlements nationaux de l'UE, dans l'unique but de pouvoir échanger des informations et de débattre sur les bonnes pratiques parlementaires.

## **§1. L'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires**

L'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires est une fonction commune aux coopérations interparlementaires horizontale et verticale dans l'UE. De même, on peut remarquer que d'autres types de coopération interparlementaire extérieures à l'UE (tels que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée et l'Union parlementaire, etc.) recourent également à l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires<sup>694</sup>. Dès lors, quelle importance revêt l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires exercé dans le cadre de la coopération interparlementaire horizontale ? Un premier élément de réponse trouve sa source dans l'obligation imposée aux autorités nationales – et donc dans bien des hypothèses aux parlements nationaux de l'UE –, de transposer des actes législatifs de l'UE au plan interne, en établissant des règles nationales qui permettent d'atteindre le résultat des actes législatifs de l'Union. Ainsi, ce premier paragraphe se focalisera sur les échanges d'informations et de pratiques parlementaires, en termes des affaires de l'UE (A).

Or un tel échange se cantonne à certains parlements nationaux de l'UE. Aussi, il convient de s'interroger sur la nature de cet échange, afin de savoir s'il se rattache à la fonction de la coopération interparlementaire horizontale ou de celle de la diplomatie parlementaire multilatérale (B). Répondre à cette question renvoie à deux autres interrogations : la coopération interparlementaire se situe-t-elle au même plan que la diplomatie parlementaire ou n'est-elle qu'une composante de cette dernière ? Ce premier paragraphe tranchera ces questions.

### **A. L'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires en termes des affaires de l'UE**

Au terme des Traités fondant l'Union européenne, les parlements nationaux de l'UE tiennent le rôle de vérificateur informé et de garant de la subsidiarité tout possédant en outre un

---

<sup>694</sup> Par exemple, dans le cadre de l'Union interparlementaire (UIP), établie en 1889, le centre pour l'innovation dans le Parlement a été établi lors de la conférence internationale « e-Parlement » en décembre 2018. Il s'agit d'un partenariat entre l'UIP et ses parlements membres afin de soutenir une innovation parlementaire à travers des outils numériques.

pouvoir de veto<sup>695</sup>. Ici, on se propose de démontrer que la fonction classique de la coopération interparlementaire horizontale dans l'UE vient en support de leur rôle de vérificateur informé (1). Cet examen met en avant l'importance de cet échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires entre les parlements nationaux, dans la compréhension des questions européennes. De même, la question se pose de savoir quels sujets font l'objet d'un tel échange (2).

## **1. Les parlements nationaux de l'UE, vérificateurs informés**

Depuis le Traité de Maastricht, les parlements nationaux doivent être informés par leurs gouvernements respectifs des propositions législatives européennes en temps utile et tenir si nécessaire des conférences communes<sup>696</sup>. Or, s'agissant de la mise en œuvre du droit de l'UE, les parlements nationaux ne sont pas sur un plan d'égalité avec leur gouvernement respectif représenté par l'exécutif<sup>697</sup>. La transposition des directives de l'UE peut en effet, en application du droit interne, constituer une prérogative de l'exécutif susceptible de recourir par conséquent à des mesures réglementaires de transposition<sup>698</sup>. Aussi, il est difficile pour les parlements nationaux de remplir leur rôle de vérificateur informé, si celui-ci repose uniquement sur des informations qu'il faut obtenir du gouvernement. Le Traité de Lisbonne permet aux parlements nationaux de remédier à cette asymétrie d'information qui découle de la relation antagoniste entre les parlements nationaux et l'exécutif. En effet, le protocole n° 1, annexé au Traité de Lisbonne, permet aux parlements nationaux d'assumer un rôle de vérificateur informé, en imposant aux institutions de l'UE une obligation de transmission d'information aux parlements nationaux.

La Commission européenne se doit de transmettre directement aux parlements nationaux ses documents de consultation, tels que des livres verts, des livres blancs et des communications, son programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique<sup>699</sup>. Les projets d'actes législatifs, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du PE, les demandes de la Cour de justice de l'UE, les recommandations de la Banque centrale européenne (ci-après, la BCE) et les demandes de la Banque européenne d'investissement font également l'objet de transmission directe aux parlements nationaux<sup>700</sup>. Quant aux documents du Conseil, « *les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs, sont transmis directement aux*

---

<sup>695</sup> Ülgen (Ö.) (2015). « Strengthening European Union Democratic Accountability Through National and Treaty-based Pre-legislative controls », *German Law Journal*, vol. 16, n° 4, p. 770.

<sup>696</sup> L'article 13 de la déclaration annexée au Traité de Maastricht.

<sup>697</sup> Pour savoir plus l'inégalité entre les parlements nationaux et l'exécutif dans la mise en œuvre du droit de l'UE, Voy. Fartunova (M.) (2015). *op. cit.*, p. 462.

<sup>698</sup> Saulnier-Cassia (E.) (2002). *op. cit.*, pp. 178 et s.

<sup>699</sup> Voy. L'article 1 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>700</sup> Voy. L'article 2 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne.

parlements nationaux »<sup>701</sup>. Le rapport annuel de la Cour des comptes est également transmis directement aux parlements nationaux<sup>702</sup>.

## **2. Le sujet de l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires**

Cet échange de documents étant fait, les informations circulantes entre les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne, chaque parlement national décide des modalités d'examen et éventuellement des commentaires à apporter sur des projets d'actes législatifs au filtre de son propre système constitutionnel. Il est nécessaire de souligner que les Parlements nationaux, loin de se réduire à une simple banque de données, mettent en place des mécanismes de contrôle<sup>703</sup>. La volonté de chaque parlement national de rendre effectif le contrôle des activités européennes du gouvernement donne tout son sens à l'échange des informations et de bonnes pratiques parlementaires entre les parlements nationaux de l'UE.

Aussi, dans la perspective de contrôler les activités européennes du gouvernement, il convient de savoir quel type d'informations et de pratiques parlementaires est échangé. Par exemple, un mandat de négociation qui s'impose au gouvernement pourrait faire l'objet d'un échange de bonnes pratiques parlementaires pour mieux contrôler les activités européennes du gouvernement au sein du Conseil européen et du Conseil de l'UE. En effet, avant toute négociation au sein du Conseil de l'UE portant sur des décisions de grande portée, le gouvernement danois expose verbalement à la commission spécialisée des affaires européennes du *Folketing* la position qu'il entend défendre<sup>704</sup>. Si la commission ne rejette pas cette position par la majorité de ses membres, un mandat de négociation est donné au gouvernement<sup>705</sup>. De même, la distribution aux commissions permanentes concernées, des projets d'actes législatifs européens à examiner pourrait constituer un sujet de l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires. Dans le cas du *Bundestag* allemand, le secrétariat général du Bundestag adresse les projets à la commission supposée compétente au fond et à la commission du budget<sup>706</sup>. Après que la commission supposée compétente au fond examine si tel est le cas, elle transmet au secrétariat de la commission des affaires de l'Union sa réponse ainsi que les noms des commissions qui souhaitent être saisies pour avis<sup>707</sup>. La commission des affaires de l'Union transmet ensuite au secrétariat général les noms des commissions saisies au fond et pour avis<sup>708</sup>. La commission du budget transmet son éventuel souhait d'être saisie pour avis directement au secrétariat général sans passer par la commission des affaires de l'Union<sup>709</sup>. En outre, les parlements nationaux ont échangé des pistes de réflexion portant sur des mesures

---

<sup>701</sup> Voy. L'article 5 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>702</sup> Voy. L'article 7 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>703</sup> Ülgen (Ö.) (2015). *op. cit.*, p. 770.

<sup>704</sup> Nuttens (J.-D.) et Sicard (F.) (2000). *op. cit.*, p. 52.

<sup>705</sup> *Ibid.*

<sup>706</sup> Nuttens (J.-D.) et Sicard (F.) (2000). *op. cit.*, p. 57.

<sup>707</sup> *Ibid.*

<sup>708</sup> *Ibid.*

<sup>709</sup> *Ibid.*

concrètes qui permettraient d'améliorer les contacts entre leurs commissions spécialisées en matière européenne<sup>710</sup>.

Or l'échange des informations mentionnées ci – dessus entre les parlements nationaux semble peu pertinent, ces thématiques devraient être abordées au moment de l'établissement des commissions spécialisées des affaires européennes. Toutefois, la circulation des informations sur les grandes politiques publiques européennes, le partage des bonnes pratiques de gouvernance parlementaires prennent tout leur sens lors de l'adhésion d'un nouvel État membre à l'UE ou d'une réforme du système des commissions spécialisées des affaires européennes.

Il convient de noter que le thème d'un échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires n'est pas exhaustif. Depuis la mise en place du « semestre européen » de coordination des politiques économiques et budgétaires en 2011, les parlements nationaux de l'UE échangent leur point de vue sur les modalités d'intervention/de participation possibles dans le cadre de ce semestre européen. Or, cet échange pourrait être effectué dans des rencontres bilatérales et dans une réunion interparlementaire à l'initiative du PE, telle que « la semaine européenne parlementaire » dans laquelle est ensuite intégrée la réunion du premier semestre de la Conférence interparlementaire sur la SCEG depuis 2013. De même, il est possible qu'une coopération interparlementaire horizontale se déroule dans d'autres domaines spécifiques comme la PESC/PSDC, le droit des femmes, le transport, etc. dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et des réunions commissions interparlementaires dont l'hôte est le PE.

## **B. La contiguïté entre la coopération horizontale et la diplomatie parlementaire**

A priori, il est délicat de distinguer la coopération interparlementaire de la diplomatie parlementaire. Plusieurs experts confondent souvent ces deux termes<sup>711</sup>. Il se peut qu'ils ne trouvent pas un intérêt de les distinguer. Force est toutefois de constater que le concept de la coopération interparlementaire n'est pas tout à fait identique à celui de la diplomatie parlementaire<sup>712</sup>. Le premier fait l'objet d'une interprétation à géométrie variable compte tenu

---

<sup>710</sup> Voy. L'ordre du jour de la II<sup>ème</sup> COSAC qui a eu lieu en Irlande le 10 mai 1990. Consultation disponible à <http://ipex.eu/IPEXL->

[WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc56a6b5476016a6f3e278a02b7&appLng=FR](http://ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc56a6b5476016a6f3e278a02b7&appLng=FR)

<sup>711</sup> Les experts comme Philippe Péjo, Stelios Stavridis et Davor Jančić utilisent ces deux termes pour expliquer une même situation dans leurs articles et/ou ouvrages. Cf. Péjo (P.) (2018). « La diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées », Hermès, *La Revue*, 81(2), C.N.R.S Editions, pp. 73-81 ; Stavridis (S.) et Jančić (D.) (2017). *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*, Leiden, Brill-Nijhoff.

<sup>712</sup> Evidemment, il existe des similitudes entre la diplomatie parlementaire et la coopération interparlementaire. En effet, la diplomatie parlementaire joue également un rôle dans la réduction du déficit démocratique des relations internationales. Voy. Péjo (P.) (2018). *op. cit.*, p. 81.

de la difficulté à délimiter le champ de la coopération interparlementaire. On pourrait estimer que la diplomatie parlementaire est un concept plus accueillant qui englobe le concept de coopération interparlementaire, puisque coopérer pour un parlement national rentre dans la sphère de la diplomatie parlementaire. Or l'appréciation fluctuante du concept de diplomatie parlementaire rend difficile une définition précise de ces deux termes.

En fait, le concept de « diplomatie parlementaire » demeure incertain voire flou. En France, il a été mis en lumière pour la première fois lors d'un colloque coorganisé par l'Assemblée nationale et le Sénat français en 2001 à Paris<sup>713</sup>. Plus tard, en 2011, le concept refait son apparition dans la revue *Foreign Policy*. Dans cette revue, George Noulas introduit une définition initiale de diplomatie parlementaire selon laquelle il s'agit des activités effectuées par les parlements, dans le cadre de leurs relations internationales, dans les limites de leur compétence institutionnelle<sup>714</sup>. Ces activités relèvent de l'essence même des parlements<sup>715</sup>. Les États se dotent d'un parlement, lequel a des activités qui entrent dans la sphère de la diplomatie. Le terme de diplomatie parlementaire n'établit donc qu'un constat. Au niveau national, il est difficile pour un parlement national de mettre en œuvre une diplomatie autonome. En France, même si des activités interparlementaires illustrent une volonté des parlementaires d'apparaître comme des acteurs de la politique extérieure de la France, le parlement ne réalise pas une diplomatie comparable à celle mise en œuvre par le gouvernement<sup>716</sup>. De même, au niveau de l'UE, bien que la coopération interparlementaire horizontale puisse déterminer une influence sur la politique extérieure de l'UE, elle ne dispose d'aucune habilitation à co-décider la politique extérieure de l'UE. Donc, il est difficile d'estimer que la coopération entre les parlements nationaux de l'UE elle-même relève d'une diplomatie mise en œuvre par l'UE.

Dans l'hypothèse où la diplomatie parlementaire intègre toutes les activités entre de différents parlements, lesquelles visent à atteindre un objectif commun entre eux sous la condition que cet objectif concourt à la satisfaction de l'intérêt du pays, il convient d'estimer qu'il existe un ensemble commun entre la coopération interparlementaire au sein de l'UE et la diplomatie parlementaire européenne. Dès lors que la diplomatie parlementaire reflète l'ensemble des activités qui unissent les parlements nationaux, lesquelles visent à atteindre un objectif commun, qui ne doit pas contrarier leur politique interne, la coopération interparlementaire au sein de l'UE s'inscrit dans la diplomatie parlementaire européenne. La coopération interparlementaire et la diplomatie parlementaire se recourent comme on peut

---

<sup>713</sup> Dans ce colloque, le ministre des Affaires étrangères, M. Dominique de Villepin, reconnaît le concept de diplomatie parlementaire. Voy. Péjo (P.) (2018). *op. cit.*, p. 75.

<sup>714</sup> Noulas (G.) (2011). « The Role of Parliamentary Diplomacy », *Foreign Policy Journal*, le 22 Oct. Dernière consultation le 6 mai 2019, <https://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/22/the-role-of-parliamentary-diplomacy-in-foreign-policy/>

<sup>715</sup> *Ibid.*

<sup>716</sup> Mulier (Th.) (2020). *Les relations extérieures de l'État en droit constitutionnel français*, thèse pour l'obtention de docteur de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, soutenue publiquement le 3 juillet 2018, Éditions mare & martin, p. 804-805.

l'observer dans le cadre de l'étude des échanges d'informations et de bonnes pratiques parlementaires.

## **§2. Les outils au service de l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires**

Il existe plusieurs outils pour l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires. On peut distinguer d'une part, la COSAC, qui prend la forme d'un forum (A) et d'autre part, des outils au service d'un réseau comme l'antenne administrative parlementaire à Bruxelles, l'IPEX ainsi que le CERDP (B). Il convient de relever que ces outils contribuent à faciliter non seulement les fonctions classiques (l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires) et nouvelles (le renforcement du mécanisme d'alerte précoce dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité) de la coopération interparlementaire horizontale mais également les fonctions de la coopération interparlementaire verticale (le contrôle des activités de l'UE dans les domaines où la méthode intergouvernementale prévaut.

### **A. Un outil commun au service des coopérations interparlementaires sous forme d'un forum**

La COSAC est non seulement un moyen de la coopération interparlementaire verticale mais aussi de la coopération interparlementaire horizontale par le rôle majeur qu'elle joue dans l'évolution du principe de subsidiarité<sup>717</sup>. En effet, depuis sa XXIII<sup>e</sup> réunion qui a eu lieu le 23 novembre 2004 à La Haye, la COSAC a décidé d'effectuer plusieurs tests de contrôle du respect du principe de subsidiarité afin d'évaluer l'efficacité du mécanisme d'alerte précoce<sup>718</sup>. Le premier test fut lancé le 1<sup>er</sup> mars 2005. Il était consacré à l'analyse des propositions de directives relatives au troisième paquet ferroviaire<sup>719</sup>. Il y a eu d'autres tests tels que l'examen de la proposition de règlement de la Commission sur la compétence et les règles relatives à la loi

---

<sup>717</sup> Raccach (A.) (2012). « Le principe de subsidiarité à l'aune du traité de Lisbonne : bilan et perspectives d'une tentative de rationalisation de l'exercice des compétences », in : *Le traité de Lisbonne, de nouvelles compétences pour l'Union européenne?*, Paris, L'Harmattan, p. 108.

<sup>718</sup> Du mois d'octobre 2004 jusqu'à fin 2009, huit tests de subsidiarité ont été effectués. Voy. Gennart (M.) (2013). « Chapitre 2.- Mise en pratique des considérations théoriques », in : *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité*, Bruxelles, Éditions Larcier, p. 209 ; Le 13<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : développements dans l'Union européenne procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, à Madrid, 30 mai au 1<sup>er</sup> juin 2010, p. 54.

<sup>719</sup> COM (2004)139 final du 3 mars 2004, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires ; COM (2004) 142 final du 3 mars 2004, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la certification du personnel de bord assurant la conduite de locomotives et de trains sur le réseau ferroviaire de la Communauté ; COM (2004) 143 final du 3 mars 2004, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux ; COM (2004) 144 final du 3 mars 2004, Projet de proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les compensations en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire.

applicable en matière matrimoniale<sup>720</sup> et celui de la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme<sup>721</sup>.

Or, lors de la XLIII<sup>ème</sup> réunion de la COSAC (2010), une décision estime que « *les tests coordonnés de subsidiarité ne doivent pas continuer à être une priorité pour la Conférence, même si chaque Présidence pourra éventuellement demander la réalisation de tests de façon ad hoc*<sup>722</sup> ». Cette réaction de la COSAC n'est pas étonnante étant donné que certaines commissions des affaires européennes des Parlements nationaux étaient réticentes à l'idée selon laquelle le principe de subsidiarité doit être un point permanent de l'ordre du jour de la COSAC. En effet, d'après le 13<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, la *Camera dei Deputati* italienne estime que les expériences de subsidiarité doivent cesser parce que le Traité ne confère plus à la COSAC le pouvoir dont elle disposait auparavant en matière de subsidiarité<sup>723</sup>. La *House of Lords* britannique ne voit pas non plus de raison de maintenir le principe de subsidiarité comme un point permanent de chaque agenda de la COSAC étant donné que ce principe ne représente qu'une part réduite du travail des parlements nationaux de l'UE sur les affaires européennes<sup>724</sup>.

Par ailleurs, il est difficile de coordonner l'émission des avis motivés lorsque, en fonction des États membres, différentes commissions sectorielles sont compétentes pour traiter les propositions législatives européennes faisant l'objet de tels tests<sup>725</sup>. Le *Bundestag* allemand a proposé que la COSAC et son Secrétariat concentrent leur travail non seulement sur l'identification des textes de loi mais également sur la coordination des positions des parlements nationaux à un stade précoce et ce, dans un délai de huit semaines<sup>726</sup>. Afin d'améliorer la coordination des différentes positions des parlements nationaux de l'UE, le *Bundesrat* allemand a aussi proposé l'idée selon laquelle « un ou plusieurs parlements rapporteurs » s'efforcent d'émettre leurs déclarations de subsidiarité aussi vite que possible de manière à ce que d'autres parlements/ chambres puissent ensuite rapidement délibérer.

En tout état de cause, il est indéniable que la COSAC a joué un rôle important dans le développement du mécanisme d'alerte précoce, en traitant le sujet de la subsidiarité lors de réunions plénières. Par exemple, il est prévu dans les conclusions de la XLVIII COSAC du 14 au 16 Octobre 2012 que « *la COSAC s'intéresse tout particulièrement à un nombre de propositions soumises par des parlements nationaux qui soulignent la nécessité d'une interprétation plus uniforme de la notion d'atteinte au principe de subsidiarité et d'une clarification plus détaillée de la méthodologie utilisée pour effectuer les contrôles du respect du principe de subsidiarité. Au vu des différentes approches des parlements quant à*

---

<sup>720</sup> COM (2006) 399 final du 17 juillet 2006, Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/2003 en ce qui concerne la compétence et instituant des règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale.

<sup>721</sup> COM (2007) 650 final du 6 novembre 2007, Proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme.

<sup>722</sup> Conclusions de la XLIII COSAC, Madrid, 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2010, www.cosac.eu.

<sup>723</sup> Le 13<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, p. 44.

<sup>724</sup> *Ibid.*

<sup>725</sup> Goldoni (M.) (2016). *op. cit.*, p. 175.

<sup>726</sup> Le 13<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, p. 56.

*l'application pratique des critères de subsidiarité, la COSAC encourage les parlements à échanger des informations sur leurs pratiques, afin d'augmenter l'efficacité du contrôle du respect du principe de subsidiarité par une meilleure compréhension des procédures utilisées par chaque parlement national. En outre, une petite majorité des parlements nationaux (20-17) s'est prononcée en faveur de la proposition de formellement stipuler ou d'établir des lignes directrices spécifiques pour le champ d'application et le contenu des avis motivés. »<sup>727</sup>*

En définitive, la COSAC encourage les parlements de l'UE à échanger des informations sur leurs pratiques en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité, en leur offrant un forum interparlementaire horizontal dans lequel ils peuvent discuter des questions substantielles sur les procédures du carton jaune. Après le lancement des trois cartons jaunes, le rôle de la COSAC dans le développement de la procédure de carton jaune est devenu éminent.

À la suite du retrait de la proposition de la Commission en septembre 2012 (*Monti II*) pour laquelle le premier carton jaune a été adopté, la COSAC a joué un rôle non négligeable dans le développement du mécanisme d'alerte précoce, en demandant à la Commission « *de répondre plus rapidement aux avis motivés des parlements nationaux et d'accorder plus d'attention aux arguments de chacun des avis motivés.* »<sup>728</sup> et en invitant la Commission « *à revoir, à améliorer et à clarifier le fonctionnement de ces mesures tant pour le carton jaune que pour le carton orange.* »<sup>729</sup> À la suite du déclenchement du deuxième carton jaune<sup>730</sup> sur la proposition de règlement du Conseil portant création du parquet européen, la COSAC a affirmé son rôle observateur à propos du mécanisme d'alerte précoce. En effet, il est prévu dans les conclusions de la LI COSAC du 15 au 17 juin 2014 à Athènes que « *la COSAC salue la demande d'augmenter les échanges d'informations et de meilleures pratiques sur les contrôles du principe de subsidiarité au sein de la COSAC après les deux "cartes jaunes". En outre, elle observe les mécanismes utilisés par la majorité des parlements et surtout la discussion pendant les conférences de la COSAC sur la réponse de la Commission européenne à une "carte jaune".* »<sup>731</sup>

Force est donc de constater que la COSAC joue un rôle considérable dans l'amélioration de la procédure du « carton jaune » par ses groupes de travail sur ce sujet précis qui envoient des questionnaires aux parlements nationaux, reçoivent les réponses aux questionnaires puis analysent ces réponses. Elle fait mention des réponses données aux questionnaires qui concernent les contrôles de subsidiarité dans son rapport semestriel. En effet, selon les conclusions de LII COSAC du 30 novembre au 2 décembre 2014 à Rome, « *en tenant compte*

---

<sup>727</sup> Point 2.2 des conclusions de la XLVIII COSAC du 14 au 16 Octobre 2012 à Nicosie, Chypre. <http://www.cosac.eu/xlviii-chypre2012/reunion-pleniere-de-la-xlviii-cosac-du-14-au-16-octobre-2012/>

<sup>728</sup> Point 26 des contributions de la XLIX COSAC du 23 au 25 juin 2013 à Dublin, Irlande, <http://www.cosac.eu/49-irlande-2013/reunion-pleniere-de-la-xlix-cosac-des-23-au-25-juin-2013/>

<sup>729</sup> *Ibid.*, point 27.

<sup>730</sup> Voy. Fines (F.) (2015). « « Carton jaune » pour l'Union européenne. Les deux premiers contrôles négatifs de la subsidiarité par les parlements nationaux », *Politeia*, n° 27, pp. 255-261.

<sup>731</sup> Point 2.2 des conclusions de la LI COSAC du 15 au 17 juin 2014 à Athènes, Grèce, <http://www.cosac.eu/51-grece-2014/reunion-pleniere-de-la-li-cosac-des-15-17-juin-2014/>

*des réponses données au 22ème rapport semestriel, les parlements/chambres suggèrent qu'on pourrait utiliser de façon plus efficace les contrôles de subsidiarité, entre autres à travers :*

- *Une liste de propositions prioritaires à choisir dans le programme de travail annuel de la Commission avant le 31 janvier ;*
- *Une information donnée en temps utile au sujet des observations des autres parlements/chambres, notamment à travers l'IPEX et à travers le réseau des représentants des parlements nationaux à Bruxelles. »<sup>732</sup>*

Le groupe de travail de la COSAC qui a eu lieu le 30 octobre 2015 à Luxembourg a réaffirmé le rôle de la COSAC lié au « carton jaune », en soulignant la Contribution de la LIIIème COSAC adoptée à Riga<sup>733</sup>. Il est prévu dans cette Contribution que la COSAC « se féliciterait d'une meilleure coopération et coordination entre parlements nationaux dans la conduite des contrôles de subsidiarité. »<sup>734</sup> Elle « insiste cependant sur le fait qu'il apparaît clairement que les parlements préfèrent ne pas avoir un formulaire type pour la rédaction des avis motivés et des contributions au dialogue politique et leur présentation à la Commission européenne, et souligne que ces aspects formels devraient être laissés à la compétence des parlements respectifs et de leurs procédures internes établies. »<sup>735</sup>

La COSAC met en évidence également « l'échange le plus important d'informations entre le personnel des différents parlements et une coopération plus étroite au sein des représentants des parlements nationaux basés à Bruxelles. »<sup>736</sup>

## **B. Les outils favorisant la coopération horizontale sous forme d'un réseau d'informations**

La coopération interparlementaire horizontale peut être renforcée aussi par trois outils sous forme d'un réseau d'informations. Il s'agit de l'antenne administrative des parlements des États membres de l'UE à Bruxelles (1), IPEX (*InterParliamentary EU information eXchange*) (2) ainsi que le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) (3). Il convient de noter que ces trois outils contribuent tant au renforcement de la coopération interparlementaire horizontale qu'au renforcement de la coopération interparlementaire verticale. Malgré l'usage de ces procédés d'échange d'informations et de documentation dans les deux volets de la coopération, on se focalisera sur leur application dans celui à caractère

---

<sup>732</sup> Point 3.2 des conclusions de la LII COSAC du 30 novembre au 2 décembre 2014 à Rome, Italie, <http://www.cosac.eu/52-italie-2014/reunion-pleniere-de-la-iii-cosac-des-30-novembre-2-decembre/>

<sup>733</sup> Note d'information pour la réunion du groupe de travail de la COSAC, qui s'est tenue le 30 octobre 2015 à Luxembourg : la procédure du « carton jaune », disponible au site : <http://www.cosac.eu/55-luxembourg-2015/groupe-de-travail-de-la-cosac-30-octobre-2015/>

<sup>734</sup> Point 2.7 de la Contribution de la LIII COSAC du 31 mai au 2 juin 2015 à Riga, Lettonie, disponible au site : <http://www.cosac.eu/53-lettonie-2015/reunion-pleniere-de-la-iii-cosac-des-31-mai-2-juin-2015/>

<sup>735</sup> Point 2.8 de ladite Contribution.

<sup>736</sup> Point 4.1 des conclusions de la XLIX COSAC du 23 au 25 juin 2013 à Dublin, Irlande, <http://www.cosac.eu/49-irlande-2013/reunion-pleniere-de-la-xlix-cosac-des-23-au-25-juin-2013/>

horizontal. À la différence de la coopération interparlementaire verticale en effet, la coopération interparlementaire horizontale ne dispose d'aucun forum réunissant les parlements nationaux de l'UE. Les parlements nationaux de l'UE s'appuient donc sur ces trois outils afin de coopérer entre eux de manière efficace.

### **1. L'antenne administrative des parlements des États membres à Bruxelles**

Même si la procédure d'alerte précoce offre à chaque parlement national un moyen propice à l'expression de ses opinions, la possibilité offerte aux parlements nationaux d'agir de concert leur permet de déclencher un carton jaune plus facilement<sup>737</sup>. C'est pourquoi un réseau de représentants administratifs efficace et structuré au service d'une politique de coordination est primordiale pour les parlements nationaux<sup>738</sup>. En effet, « *les administrateurs des parlements nationaux qui s'installent à Bruxelles ont joué un rôle indispensable en partageant avec les uns les autres des informations en temps réel sur l'état d'avancement concernant l'examen de Monti II dans leurs parlements respectifs. Seulement ce réseau des représentants administratifs en place permettait de compiler un tableau clair et à jour de la probabilité d'un avis motivé de chaque chambre, et donc un brut 'décompte des voix' au fur et à mesure que la situation évoluait ainsi que la connaissance selon laquelle un carton jaune était possible.*<sup>739</sup> »

Ce réseau des représentants administratifs fait figure d'agents de liaison, maillon indispensable afin d'assurer la liaison des parlements de l'UE, et se compose des administrateurs des parlements de l'UE qui œuvrent à Bruxelles. En plus de leur mission administrative, ces représentants des administrations parlementaires sont chargés d'échanger des informations, dans le cadre d'un flux bidirectionnel entre le PE et les parlements nationaux de l'UE, en tant que facteur clé dans les affaires européennes<sup>740</sup>.

Le Parlement danois figure parmi les premiers parlements à envoyer un administrateur à Bruxelles en 1991<sup>741</sup>. Les parlements de l'UE sont venus étoffer ce réseau d'agents de liaison dans les années 2000<sup>742</sup>. Aujourd'hui, 24 sur 27 parlements nationaux (33 sur 37 Chambres parlementaires) ont un ou plus d'agents de liaison à Bruxelles. Avant d'effectuer une carrière à Bruxelles, ces agents possèdent, de par leur participation aux travaux des commissions

---

<sup>737</sup> Pegan (A.) et Högenauer (A.-L.) (2016). « The Role of Parliamentary Administrations in Interparliamentary Cooperation », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 164.

<sup>738</sup> *Ibid.*

<sup>739</sup> Citation traduite par l'auteur, Voy. Cooper (I.) (2013b). Oral and Written Evidence, à House of Lords/European Union Select Committee, p. 58, disponible à : [www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf](http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf) (dernière consultation: 19 novembre 2017).

<sup>740</sup> Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 43.

<sup>741</sup> Pegan (A.) et Högenauer (A.-L.) (2016). *op. cit.*, p. 149.

<sup>742</sup> *Ibid.*

parlementaires, une appréciation globale des priorités de leur parlement national<sup>743</sup>. Exceptés les agents de liaison du Parlement allemand, les bureaux de travail des agents de liaison se trouvent au sein des locaux du PE dans lequel se trouve également la « Direction des relations avec les Parlements nationaux » du PE. Contrairement aux autres parlements de l'UE, lesquels envoient un ou deux administrateurs à Bruxelles, le *Bundestag* allemand envoie des agents de liaison en proportion des députés qu'ils doivent conseiller<sup>744</sup>. Il envoie également des représentants administratifs afin de venir en appui aux partis politiques, se distinguant d'autres Chambres/Parlements nationaux<sup>745</sup>. Le nombre de bureaux mis à disposition pour chaque parlement par le PE étant limité, tous les agents de liaison du *Bundestag* et les représentants de chaque parti politique allemand ne peuvent être hébergés par le PE de sorte que le *Bundestag* loue un des étages d'un bâtiment qui se situe près du PE à Bruxelles<sup>746</sup>.

Les missions des agents de liaison des parlements de l'UE à Bruxelles tendent à accéder à l'ensemble des informations regroupées sur les questions européennes. Ces missions peuvent être distinguées en trois catégories<sup>747</sup> : d'abord, les agents de liaison des Parlements de l'UE à Bruxelles recueillent les informations nouvelles qui concernent les initiatives politiques de l'UE. L'échange d'informations se matérialise par des bulletins réguliers mais aussi des communications informelles par téléphone ou par courriel. Ensuite, ils établissent et maintiennent un réseau de contacts avec le PE et la Commission européenne dans le cadre du « dialogue politique »<sup>748</sup>, ce qui concerne plutôt la coopération interparlementaire verticale. Enfin, ils permettent aux Parlements nationaux d'échanger des informations et de coordonner leurs activités fréquemment. Dans ce but, une réunion, le « *Monday Morning Meeting* (MMM) » a lieu chaque lundi matin<sup>749</sup>. Les discussions informelles sont facilitées par la proximité des bureaux des différents administrateurs<sup>750</sup>.

Lorsque les relations de travail entre les agents de liaison des parlements de l'UE basés à Bruxelles sont fructueuses, les parlements nationaux sont plus à même d'utiliser les prérogatives qui leur sont conférées et ainsi prendre une part active au travail législatif de l'Union européenne<sup>751</sup>. Afin de se servir effectivement de leurs droits confortés par le Traité de Lisbonne, les Parlements nationaux devraient investir plus de ressources dans un examen des

---

<sup>743</sup> Un entretien avec un agent français de liaison parlementaire à Bruxelles, le 24 septembre 2015.

<sup>744</sup> Christiansen (T.), Högenauer (A.-L.) (2015). « Parliamentary Administrations in the Scrutiny of EU Decision-Making », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, p. 125.

<sup>745</sup> Un entretien avec un agent de liaison du Bundestag à Bruxelles, le 2 octobre 2015.

<sup>746</sup> *Ibid.*, Cet entretien s'est passé au lieu du travail des agents de liaison du *Bundestag* à Bruxelles.

<sup>747</sup> Pegan (A.) et Högenauer (A.-L.) (2016). *op. cit.*, p. 150.

<sup>748</sup> Cette procédure a été créée par « l'initiative Barroso » selon laquelle la Commission a ouvert une porte par laquelle les parlements nationaux communiquent directement avec la Commission dans le but d'améliorer le processus d'élaboration des politiques. Monsieur Barroso était le Président de la Commission européenne de l'époque. Voy. COM (2006) 211 final du 10 mai 2006, Communication de la Commission au Conseil européen, « un projet pour les citoyens. Produire des résultats pour l'Europe ».

<sup>749</sup> Un entretien avec un agent français de liaison parlementaire à Bruxelles, le 24 septembre 2015.

<sup>750</sup> L'auteur a visité cet endroit où se trouvent les bureaux des agents de liaison des parlements de l'UE pour effectuer plusieurs entretiens avec eux.

<sup>751</sup> Pegan (A.) et Högenauer (A.-L.) (2016). *op. cit.*, p. 164.

projets législatifs de la Commission européenne<sup>752</sup>. Pour réaliser cet objectif, les agents de liaison des parlements de l'UE doivent être mis à l'honneur puisque ces derniers jouent un rôle important dans les travaux qui entourent l'examen des projets législatifs européens. Étant donné la nature protéiforme des politiques de l'UE (par exemple, la question du *Brexit*), il est difficile de prédire de quelle manière va évoluer le rôle des administrations parlementaires dans le processus de coopération interparlementaire<sup>753</sup>. Certains auteurs ont exprimé des inquiétudes sur la bureaucratie susceptible d'apparaître dans la coopération interparlementaire<sup>754</sup>. Partant du principe que les Parlements sont supérieurs à la somme collective de leurs membres élus<sup>755</sup>, ceux-ci comptent également sur leurs structures administratives et leurs fonctionnaires envoyés à Bruxelles s'ils souhaitent que la coopération interparlementaire horizontale se déroule de manière efficace.

## **2. IPEX, plate-forme électronique pour l'échange des informations entre les parlements dans l'UE**

IPEX créé en 2000 à la suite d'une recommandation de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne (CPPUE), en tant que système numérique et réseau de personnes, est un outil efficace pour favoriser la coopération interparlementaire et promouvoir les affaires européennes au sein des parlements de l'UE et au-delà<sup>756</sup>. Il est développé avec l'assistance technique du PE.

Il peut compter sur les ressources financières et humaines nécessaires afin d'assurer le bon déroulement de cette plate-forme électronique qui s'est avérée très utile pour l'échange des informations entre les parlements dans l'UE<sup>757</sup>. Aujourd'hui, 41 Chambres des 28 parlements nationaux et le PE utilisent IPEX dans leur travail quotidien en ce qui concerne les actions législatives de l'UE<sup>758</sup>.

En effet, il est un outil important pour la coopération interparlementaire grâce auquel les parlements nationaux sont capables de jouer leur rôle essentiel dans le suivi des propositions d'actes législatifs de la Commission dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité<sup>759</sup>.

---

<sup>752</sup> *Ibid.*

<sup>753</sup> *Ibid.*

<sup>754</sup> Voy. Christiansen (T.), Högenauer (A.-L.) et Neuhold (C.) (2014). « National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization? », *Comparative European Politics*, 12, march 2014, pp. 121-140.

<sup>755</sup> Christiansen (T.), Högenauer (A.-L.) (2015). *op. cit.*, p. 116.

<sup>756</sup> Voy. Le rapport annuel d'IPEX présenté lors de la réunion des secrétaires généraux des parlements de l'Union européenne qui s'est tenue à Helsinki les 26 et 27 janvier 2020. (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86ed658d7016fd79faa1062cf.do>).

<sup>757</sup> Gomez Martos (F.) (2016). *op. cit.*, p. 320.

<sup>758</sup> Même après le référendum britannique sur le *Brexit*, les deux Chambres britanniques continuent à utiliser IPEX. « La question sur la continuation de l'usage des Chambres britanniques dépendrait de la relation future entre l'UE et le Royaume-Uni » selon l'entretien avec l'agent d'information d'IPEX, fait le 13 février 2018.

<sup>759</sup> Sur ce point, voy. Kiiver (P.) (2008). « The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity », *Maastricht Journal of European and Comparative Law (MJECL)*, vol. 15, pp. 77-83;

Conformément au Traité de Lisbonne (plus concrètement, l'article 12 du TUE), les parlements nationaux contrôlent la conformité des propositions d'actes législatifs européens avec le principe de subsidiarité, participent à la révision des Traités fondant l'UE et à l'évaluation des politiques de liberté, de sécurité et de justice. De plus, le Traité de Lisbonne encourage les parlements nationaux à déterminer l'organisation et la promotion de la coopération interparlementaire avec le PE<sup>760</sup>. Grâce à IPEX, ces nouveaux pouvoirs conférés aux parlements nationaux peuvent être utilisés de manière efficace.

Le site web d'IPEX rassemble l'intégralité des documents publiés par la Commission depuis 2006. Afin d'accéder aux pages qui se rapportent au contrôle parlementaire, l'utilisateur peut cliquer sur un « dossier associé » qui correspond à chaque document de la Commission<sup>761</sup>. Il offre également un calendrier des réunions interparlementaires en vue d'assurer un débat permanent entre les parlements<sup>762</sup>. Par ailleurs, il propose des liens vers les bases de données pertinentes des parlements nationaux et de l'UE<sup>763</sup>.

Or, IPEX fait face à quelques difficultés de fonctionnement. Par exemple, les parlements nationaux « *ne l'alimentent pas toujours régulièrement et certains d'entre eux ne disposent pas des moyens de traduire leurs positions en français ou en anglais* »<sup>764</sup>. Il serait possible de trouver des solutions à ces problèmes au fur et à mesure qu'IPEX évolue.

Les évolutions les plus marquantes d'IPEX pendant les dernières années sont les suivantes<sup>765</sup> :

- Archives actualisées de 100 % depuis les données du mois de juin 2011
- Recherche possible pour des documents d'une période précise
- Création des trois groupes de travail (aspect technique, promotion d'IPEX et développement du réseau d'IPEX) pour la stratégie numérique d'IPEX 2017-2020 (les trois prochaines présidences d'IPEX)
- Lancement des activités de réseaux sociaux d'IPEX

L'objectif de cette dernière évolution est notamment de communiquer plus activement sur les questions concernant IPEX. Une phase pilote d'un an a été lancée par un groupe de travail à l'occasion de la réunion annuelle des correspondants organisée à Vienne les 14 et 15 novembre 2019<sup>766</sup>. Cette idée n'est pas de proposer de nouvelles informations mais plutôt d'utiliser les nouvelles et informations que les parlements présentent déjà sur leur site web ou dans la section des nouvelles d'IPEX<sup>767</sup>. Ainsi, le compte @IPEXEU et l'hashtag #IPEXEU

---

<sup>760</sup> L'article 12 (f) du TUE et l'article 9 du protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>761</sup> Meyer-Heine (A.) (2012). *op. cit.*, p. 43.

<sup>762</sup> Kornobis-Romanowska (D.) (2013). *op. cit.*, p. 235-236.

<sup>763</sup> Meyer-Heine (A.) (2012). *op. cit.*, p. 43

<sup>764</sup> Meyer-Heine (A.) (2012). *op. cit.*, p. 43

<sup>765</sup> L'entretien avec le responsable d'information d'IPEX fait par l'auteur le 13 février 2018.

<sup>766</sup> Voy. Le rapport annuel d'IPEX présenté lors de la réunion des secrétaires généraux des parlements de l'Union européenne qui s'est tenue à Helsinki les 26 et 27 janvier 2020, *op. cit.*, p. 5.

<sup>767</sup> *Ibid.*

ont été introduits<sup>768</sup>. Le compte est cogéré par l'Information Officer d'IPEX et les deux membres du Conseil chargés du groupe de travail<sup>769</sup>.

### **3. Le Centre Européen de Recherche et de Documentation Parlementaires (CERDP)**

Le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) a été créé par la demande de la Conférence des Présidents des Assemblées parlementaires européennes (à partir de 2004 : la Conférence européenne des Présidents de parlement) en juin 1977. S'agissant de sa composition, le PE, « *l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les assemblées parlementaires, dont les Présidents sont membres de la Conférence européenne des Présidents de parlement, sont membres du CERDP* »<sup>770</sup>. Le CERDP est un moyen au service de la coopération interparlementaire non seulement au sein de l'UE, mais aussi dans toute l'Europe<sup>771</sup>.

En tant que banque de données mise à disposition de la coopération interparlementaire, le CERDP traite les demandes d'information d'un parlement à l'autre, sous l'autorité de la Conférence des Présidents des Assemblées parlementaires européennes, en recueillant, échangeant et diffusant les études réalisées par les services parlementaires<sup>772</sup>. Cette circulation d'informations sur les travaux réalisés permet de comparer les activités législatives et les pratiques parlementaires dans différents pays.

Le CERDP joue ce rôle primordial dans l'échange d'informations et des bonnes pratiques parlementaires non seulement en ligne<sup>773</sup>, mais aussi hors ligne. Au surplus, des séminaires sont organisés par l'un des parlements membres du CERDP. Au nombre de cinq par année<sup>774</sup>, ces séminaires se distinguent en fonction du domaine traité : bibliothèques, recherche et archives ; pratiques et procédures parlementaires ; les technologies de l'information et de la communication (ci-après, les TIC) au sein des parlements ; les parlements sur le web (les TIC au sein des parlements) ; affaires économiques et budgétaires.

La gouvernance du CERDP est assurée par quatre organes : la réunion des secrétaires généraux, la conférence des correspondants, le comité exécutif ainsi que les co-directeurs.

---

<sup>768</sup> *Ibid.*

<sup>769</sup> *Ibid.*

<sup>770</sup> L'article 2 des statuts du CERDP qui ont été adoptés par les Secrétaires généraux réunis lors de la Conférence des Présidents à Budapest le 7 juin 1996 et, par la suite, amendés à Tallinn le 31 mai 2006 et à Strasbourg le 21 septembre 2012.

<sup>771</sup> Il faut noter toutefois qu'un parlement d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe peut prendre part aux différentes activités du CERDP mais sans voter en son sein (l'article 3.1 desdites statuts) et que le CERDP peut coopérer avec des assemblées parlementaires non européennes (l'article 3.2 desdites statuts).

<sup>772</sup> Voy. L'article 1.1 des statuts du CERDP ; Nuttens (J.-D.) et Sicard (F.) (2000). *op. cit.*, p. 97.

<sup>773</sup> La section privée du site web du CERDP n'est accessible qu'au personnel des parlements membres du CERDP.

<sup>774</sup> Il est possible de savoir la date, le lieu ainsi que le sujet des prochains séminaires qui auront lieu dans quelques mois, en consultant le site web du CERDP. [https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/calendar\\_of\\_events](https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/calendar_of_events)

Une réunion des secrétaires généraux se tient tous les deux ans à l'occasion de la Conférence européenne des Présidents de parlement. Les secrétaires généraux y approuvent le rapport d'activité et le programme d'action du CERDP. Ils définissent également les priorités de son fonctionnement<sup>775</sup>. Un haut fonctionnaire (correspondant) est nommé par le secrétaire général de chaque assemblée parlementaire<sup>776</sup>. Il est chargé de représenter son assemblée au sein de la Conférence des correspondants du CERDP<sup>777</sup>, laquelle est responsable, en coopération avec les co-directeurs, de l'organisation des activités du CERDP<sup>778</sup>.

Les réunions de la Conférence des correspondants du CERDP, présidés par les co-directeurs ont lieu au moins tous les douze mois<sup>779</sup>. Les décisions de cette Conférence sont prises, en principe, par consensus. S'il est impossible de parvenir à un consensus, les décisions sont acquises par vote, avec majorité des deux tiers des suffrages exprimés requise, rassemblant la majorité des membres du CERDP<sup>780</sup>.

Le comité exécutif se compose des deux co-directeurs et de cinq correspondants désignés par la Conférence des correspondants. Il est convoqué en cas de demande d'au moins deux de ses membres ou de cinq correspondants<sup>781</sup>. Ses membres sont élus pour un mandat de trois ans lors de l'élection pendant la réunion annuelle des correspondants<sup>782</sup>. Ils sont rééligibles<sup>783</sup>. Le comité exécutif prend dûment en considération le besoin de préserver l'équilibre géographique dans la composition du comité exécutif<sup>784</sup>. Ce dernier prend des décisions à condition que la majorité des membres soient présents<sup>785</sup>. Les décisions sont adoptées à la majorité des suffrages exprimés<sup>786</sup>.

Les co-directeurs du CERDP sont nommés respectivement par les secrétaires généraux du PE et ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>787</sup>. Ils sont responsables de la gestion de toutes les activités du CERDP ; les deux co-secrétaires du CERDP et d'autres fonctionnaires de leur institution respective les assistent<sup>788</sup>. Ils peuvent être les correspondants de leur assemblée en même temps<sup>789</sup>.

Quant aux méthodes de travail du CERDP, ses statuts prévoient qu'il « *promeut la coopération entre les assemblées membres par l'échange d'informations, la compilation de*

---

<sup>775</sup> Voy. L'article 4 des statuts du CERDP.

<sup>776</sup> Voy. L'article 5. 1 des statuts du CERDP.

<sup>777</sup> *Ibid.*

<sup>778</sup> Voy. L'article 6. 1 des statuts du CERDP.

<sup>779</sup> Voy. L'article 6. 3 des statuts du CERDP.

<sup>780</sup> Voy. L'article 6. 4 des statuts du CERDP.

<sup>781</sup> Voy. L'article 7. 1 des statuts du CERDP.

<sup>782</sup> Voy. L'article 7. 2 des statuts du CERDP.

<sup>783</sup> *Ibid.*

<sup>784</sup> *Ibid.*

<sup>785</sup> Voy. L'article 7. 2 des statuts du CERDP.

<sup>786</sup> *Ibid.*

<sup>787</sup> Voy. L'article 8. 1 des statuts du CERDP.

<sup>788</sup> Voy. L'article 8. 2 des statuts du CERDP.

<sup>789</sup> Voy. L'article 8. 3 des statuts du CERDP.

*documentation et d'études et l'organisation de séminaires ; et par le partage des connaissances sur les applications parlementaires des TIC (Technologies de l'Information et de la Communication). Sur proposition du Comité exécutif, la Conférence des correspondants élabore des lignes directrices détaillées pour les études et les demandes comparatives et pour l'organisation des séminaires du CERDP »<sup>790</sup>. La désignation d'un coordinateur du CERDP est également une des méthodes de travail du CERDP. Les coordinateurs du CERDP sont nommés par son Comité exécutif au sein du personnel compétent des assemblées membres, avec le consentement de l'assemblée concernée, pour un mandat renouvelable de trois ans<sup>791</sup>.*

Les principaux rôles du coordinateur du CERDP sont les suivants<sup>792</sup> : coordonner les activités du CERDP dans leur domaine de compétences ; promouvoir une coopération étroite ainsi que l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les assemblées membres du CERDP dans leur domaine de compétences ; suivre les développements et de se tenir informer des nouveautés dans leur domaine de compétences ; analyser les informations recueillies et d'en extraire de nouvelles idées et propositions pour les futurs programmes du CERDP ; créer un réseau avec le personnel des assemblées membres, entretenir les contacts avec celui-ci et avec d'autres réseaux interparlementaires actifs dans leur domaine de compétences (par l'intermédiaire de sites web, de groupes e-mail, etc.), afin de favoriser la circulation rapide des informations ; se mettre en rapport avec les correspondants du CERDP et les fonctionnaires des assemblées membres actifs dans leur domaine de compétences afin d'examiner avec eux l'intérêt de leur assemblées respectives pour de nouvelles activités du CERDP ; assister les assemblées membres dans l'organisation d'activités relevant de leur domaine de compétences ; contribuer à l'élaboration d'un programme d'activités détaillés des assemblées membres dans leur domaine de compétences, en tenant compte de ce qui a déjà été fait, afin d'éviter les répétitions inutiles ; rendre compte régulièrement de leurs activités au Comité exécutif du CERDP et à la Conférence des correspondants ; coopérer avec les autres coordinateurs du CERDP afin de promouvoir les synergies et d'éviter les doublons. Les missions énumérées ci-dessus, par leur variété, confèrent aux coordinateurs du CERDP un rôle pivot dans la gestion du CERDP.

En ce qui concerne le financement du CERPD, les assemblées membres du CERDP prennent en charge les frais de participation de leurs fonctionnaires aux activités du CERDP de même que les coûts de communication avec le CERDP<sup>793</sup>. Ces assemblées membres peuvent organiser des activités du CERDP en prenant à leur charge les frais qui en découlent<sup>794</sup>. Elles peuvent également verser des contributions financières volontaires au CERDP<sup>795</sup>. Le PE et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe prennent en charge les frais de

---

<sup>790</sup> Voy. L'article 9. 1 des statuts du CERDP.

<sup>791</sup> Voy. L'article 9. 3 des statuts du CERDP.

<sup>792</sup> Cf. Document intérieur du CERDP sur le rôle et les missions des coordinateurs du CERDP établi le 11 janvier 2007.

<sup>793</sup> Voy. L'article 10. 1 des statuts du CERDP.

<sup>794</sup> Voy. L'article 10. 2 des statuts du CERDP.

<sup>795</sup> *Ibid.*

fonctionnement courants du CERDP<sup>796</sup>. Ce dernier peut accepter des donations extérieures après avis favorable de la Conférence des Correspondants<sup>797</sup>.

En définitive, les trois réseaux (surtout les deux derniers) pourraient s'inspirer l'un de l'autre et créer des synergies efficaces en dépit de leurs différences<sup>798</sup>.

## **Section II – Les nouvelles fonctions de la coopération interparlementaire horizontale après le Traité de Lisbonne**

Le Traité de Lisbonne est venu compléter l'échange d'informations et de pratiques parlementaires, fonction traditionnelle de la coopération interparlementaire horizontale, par de nouvelles fonctions. Il s'agit d'abord de faciliter le « mécanisme d'alerte précoce », bien connu comme le processus du contrôle du respect du principe de subsidiarité (§1). En effet, même si en soi, l'application du mécanisme de contrôle du respect du principe de subsidiarité n'est qu'un acte individuel de chaque parlement national (chaque parlement national dispose de deux voix et dans un système bicaméral, chaque Chambre dispose d'une voix), le mécanisme d'alerte précoce, renforcé par le Traité de Lisbonne, oblige, en quelque sorte, les parlements nationaux de l'UE d'agir de manière collective dans le processus normatif européen.

La coopération entre les parlements nationaux, au cours du processus normatif européen, ne se limite plus à la participation au contrôle du respect du principe de subsidiarité (§2). En effet de nouveaux mécanismes tels que le « carton vert » et le « carton rouge » sont conçus par le parlement britannique et le gouvernement britannique.

Or la pertinence de l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire horizontale se pose. L'efficacité du mécanisme d'alerte précoce laisse perplexe. De même, les mécanismes du carton vert et du carton rouge restent au stade des bonnes intentions sans trouver à s'appliquer concrètement : le nombre des cartons verts est très limité et aucun carton rouge n'a réellement été lancé. L'impact de la coopération interparlementaire horizontale demeure limité. Aussi, pour intensifier l'intervention des parlements nationaux de l'UE dans le processus normatif européen, l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire horizontale n'est pas à l'ordre du jour.

---

<sup>796</sup> Voy. L'article 10. 3 des statuts du CERDP.

<sup>797</sup> Voy. L'article 10. 4 des statuts du CERDP.

<sup>798</sup> Voy. Le rapport annuel d'IPEX présenté lors de la réunion des secrétaires généraux des parlements de l'Union européenne qui s'est tenue à Helsinki les 26 et 27 janvier 2020, *op. cit.*, p. 6.

## §1. L'association obligatoire des parlements nationaux de l'UE dans le processus normatif européen

Après les élections européennes au suffrage universel direct de 1979, le lien entre les parlements nationaux et l'UE (la Communauté européenne à l'époque) a été rompu. Ainsi, « *les parlements nationaux ne disposent bien souvent que d'une représentation limitée à Bruxelles et ne peuvent avoir accès à autant d'informations que les gouvernements.* »<sup>799</sup> En effet, ils se sont trouvés écartés du processus législatif de l'UE au profit des représentants du pouvoir exécutif siégeant au Conseil<sup>800</sup>. Dans cette situation, d'un côté, l'introduction du principe de subsidiarité dans les Traités était une bonne nouvelle pour les parlements nationaux<sup>801</sup> puisque grâce à ce principe ils peuvent intervenir dans le processus législatif européen. De l'autre, l'UE s'attendait à ce que l'introduction du principe de subsidiarité dans les Traités contribue à légitimer ses actes législatifs. En effet, le principe de subsidiarité s'impose à l'UE dans un grand nombre de ses politiques et son processus supranational complexifie la prise de décisions puisque l'on peut qualifier l'UE de « système politique »<sup>802</sup> ou d'« entité politique »<sup>803</sup>. En définitive, considérant la singularité de l'UE dont le système de législation est superposé à plusieurs niveaux (régional, national et européen), force est de constater que le principe de subsidiarité constitue l'une des conditions *sine qua non* du bon fonctionnement de l'UE<sup>804</sup>.

Or, une collaboration entre les parlements nationaux est indispensable afin d'utiliser le mécanisme d'alerte précoce, un système renforcé après le traité de Lisbonne dans le but de rendre efficace le système de contrôle du respect du principe de subsidiarité (A). Ainsi, ce mécanisme apporte une possibilité de coopération interparlementaire horizontale. Pourtant, les acteurs européens sont perplexes sur l'efficacité du système de contrôle du respect du principe de subsidiarité, précisément du mécanisme d'alerte précoce (B)

### A. La nécessité d'une collaboration interparlementaire pour un véritable de contrôle du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité régit l'exercice des compétences de l'UE dans les domaines relevant des compétences partagées ou complémentaires entre l'UE et ses États membres. L'UE n'intervient que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être

---

<sup>799</sup> Fromage (D.) (2015b). « Le rôle des parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne : l'exemple du contrôle du respect du principe de subsidiarité en Espagne », *Rev. Aff. Eur.*, n° 3, p. 488-489.

<sup>800</sup> *Ibid.*, p. 483.

<sup>801</sup> Concernant le point de vue sur « l'ingérence des parlements nationaux dans le processus normatif européen », voy. Salabert (E.) (2015). « L'ingérence des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne, entre souveraineté et subsidiarité », *op. cit.*

<sup>802</sup> Voy. Hix (S.) (2005). *The Political System of the European Union*, 2<sup>nd</sup> Edition, New York, Palgrave Macmillan.

<sup>803</sup> Voy. Mair (P.) (2005). « Popular Democracy and the European Union Polity », *European Governance Papers*, n° C-05-03, EUROGOV, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3292/egp-connex-C-05-03.pdf>

<sup>804</sup> L'article 12 (b) du TUE.

réalisés de manière suffisante par les États membres à leur niveau national, régional ou local et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau de l'UE.

Le terme de subsidiarité n'a pas été mentionné dans les premiers Traités. Même si l'Acte unique européen de 1987 avait introduit la règle de subsidiarité dans le domaine de l'environnement, elle n'était pas nommément mentionnée. Ce n'est que depuis le Traité de Maastricht que le principe de subsidiarité entre réellement dans le droit positif. En effet, il apparaît à l'article 5, deuxième alinéa du Traité instituant de la Communauté européenne. Le Tribunal de première instance des Communautés européennes a retenu, dans son arrêt du 21 février 1995, que le principe de subsidiarité ne constituait pas, avant l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, un principe général du droit au regard duquel la légalité des actes communautés aurait dû être contrôlée<sup>805</sup>. Le Traité de Lisbonne fait référence au principe de subsidiarité dans le Préambule, les articles 5 et 12 TUE, 69 et 352 TFUE et les protocoles n° 1 sur le rôle des parlements nationaux et n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Depuis l'introduction du principe de subsidiarité dans les Traités, la question est de savoir si le contrôle du respect du principe de subsidiarité est un moyen efficace de légitimation de l'UE ou un outil pour maximaliser les intérêts nationaux des États membres de l'UE<sup>806</sup>. Malgré ces débats, l'UE et les États membres continuent à mettre en œuvre le mécanisme de contrôle du respect du principe de subsidiarité permettant aux parlements nationaux d'intervenir dans le processus normatif de l'UE. L'« intervention des parlements nationaux dans le processus normatif européen »<sup>807</sup> est autorisée par les Traités en ce qu'ils introduisent le principe de subsidiarité, lequel leur permet de participer au processus normatif européen en dehors des domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'UE.

Le contrôle du respect du principe de subsidiarité est un moyen participant à la préservation des compétences des États membres de l'UE (1). Il se fait soit *a posteriori* soit *a priori*. Or, le contrôle *a priori* donne une place à la coopération interparlementaire horizontale (2).

---

<sup>805</sup> L'arrêt du Tribunal de première instance du 4 juin 1992 (T-29/92 : Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid et autres c. La Commission des Communautés européennes), *J.O.C.E.* C142/16.

<sup>806</sup> Cela fait longtemps que les parlementaires nationaux ne s'intéressaient pas à l'examen des dossiers européens puisqu'ils considéraient que ce genre d'examen ne les aide pas à être réélus. Voy. Rozenberg (O.) (2009a). « Présider par plaisir. L'examen des affaires européennes à l'Assemblée nationale et à la Chambre des Communes depuis Maastricht », *Revue française de science politique*, 59/3, p. 404.

<sup>807</sup> Voy. Oberdorff (H.) (2016). « Vers une démocratie transparente européenne ? » *op. cit.*

## **1. Le contrôle du respect du principe de subsidiarité : un moyen de préserver les compétences des États membres de l'UE**

Le principe de subsidiarité peut être considéré comme « la pierre angulaire du système de l'Union européenne, le principe régulateur de l'exercice des compétences »<sup>808</sup>. En effet, son objectif est de déterminer, entre l'UE et les États membres, qui peut réglementer dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'UE. Dans ces derniers, l'UE (le niveau supérieur) ne peut intervenir que lorsque les États membres n'interviennent pas ou interviennent de manière insatisfaisante<sup>809</sup>. Ce contrôle est important puisqu'il est, pour les parlements nationaux, l'occasion de réaffirmer les contours de leurs domaines de compétences. Le contrôle du principe de subsidiarité se fait par un contrôle *a posteriori*, représenté par un recours juridictionnel devant la CJUE (a) et celui *a priori*, représenté par le mécanisme d'alerte précoce (carton jaune et carton orange) (b).

### **a) Le contrôle a posteriori**

Le contrôle *a posteriori*, c'est-à-dire celui après l'adoption de l'acte législatif concerné, se fait par un recours juridictionnel devant la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE). En effet, selon l'article 8 du protocole n°2 annexé aux Traités, « *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 formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci* ». Selon le même article, « *de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation.* » L'article 263 § 2 TFUE répertorie quatre conditions générales qui servent de fondement à un recours en annulation d'un acte législatif européen adopté : incompétence, violation des formes substantielles, violation des Traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir. La violation du respect du principe de subsidiarité relève de celle de violations des formes substantielles<sup>810</sup>. Ainsi, elle fait l'objet d'un recours en annulation.

Or, les parlements nationaux « *dépendent pour le contrôle a posteriori du bon vouloir et de l'approbation de leur pouvoir exécutif respectif puisque tous les États membres de l'UE ne prévoient pas que les parlements nationaux puissent présenter leur recours de façon indépendante.* »<sup>811</sup> Par exemple, en France, il est prévu que chaque assemblée peut former un recours devant la CJUE contre un acte législatif européen pour violation du principe de

---

<sup>808</sup> Meyer-Heine (A.) (2012). *op. cit.*, p. 32.

<sup>809</sup> L'article 5 §3 du TUE.

<sup>810</sup> Granat (K.) (2013). « Institutional design of the Member States for the ex post subsidiarity scrutiny », LUISS School of Government Working Papers Series (SOG-WP5/2013), p. 4, disponible au site: <http://eprints.luiss.it/1205/>

<sup>811</sup> Fromage (D.) (2015b). *op. cit.*, p. 484.

subsidiarité et que ce recours est transmis à la CJUE par le gouvernement (Art. 88-6 de la Constitution française). Mais en Espagne, ce droit est refusé au parlement espagnol. L'article 7, al. 2 de la loi espagnole 24/2009 dispose que « *dans un délai maximum de six semaines après la publication officielle d'un acte législatif européen, la Commission mixte pour l'Union européenne pourra demander au Gouvernement de présenter un recours en annulation contre l'acte en question auprès de la CJUE pour infraction du principe de subsidiarité.* »

Quoi qu'il en soit, le contrôle *a posteriori* se fait par un acte individuel soit d'un parlement soit d'un gouvernement. Ainsi, il s'échappe de la coopération interparlementaire horizontale. Mais cette dernière est liée au contrôle *a priori*, représenté par le mécanisme d'alerte précoce. Celui-ci nécessite d'atteindre un certain seuil des voix des parlements nationaux afin que le mécanisme d'alerte précoce soit effectif.

### **b) Le contrôle a priori, le mécanisme d'alerte précoce**

Le mécanisme d'alerte précoce s'exerce au moyen d'un « carton jaune » ou d'un « carton orange ». Le protocole n° 2 annexé au traité de Lisbonne précise le mécanisme d'alerte précoce qui a trait à toutes les propositions d'actes législatifs<sup>812</sup> dans le domaine où l'UE n'a pas de compétence exclusive. Selon l'article 6 dudit protocole, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'une proposition d'acte législatif dans les langues officielles de l'UE, chaque parlement national peut adresser aux présidents du PE, du Conseil et de la Commission un avis motivé<sup>813</sup> selon lequel la proposition en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. L'avis motivé émis par les parlements nationaux doit contenir deux éléments : un premier qui concerne le respect du principe de subsidiarité et un second qui exige une justification de cet avis<sup>814</sup>. Par ailleurs, chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Ainsi, dans le cadre d'un parlement bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix<sup>815</sup>, même si certains États, comme l'Espagne ou l'Irlande, ont opté pour la création d'une commission commune sur les affaires européennes aux deux chambres<sup>816</sup>.

Si un avis motivé représente au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, la proposition d'acte législatif de la Commission doit être réexaminé

---

<sup>812</sup> D'après l'article 2 du Protocole n° 1, le terme de « projet d'acte législatif » signifie « *les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du PE, 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* ».

<sup>813</sup> Concernant le mécanisme d'alerte précoce, les communications des parlements nationaux sont réparties dans les catégories suivantes :

– « avis motivés » : c'est une communication qui devrait être émit dans le délai de huit semaines, lequel consacré par l'article 6 du protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne et qui fait valoir le non-respect du principe de subsidiarité ;

– « contributions » : c'est une communication qui ne remplit pas les critères susmentionnés.

<sup>814</sup> Fromage (D.) (2015b). *op. cit.*, p. 485.

<sup>815</sup> L'article 7.1 du protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>816</sup> Fromage (D.) (2015b). *op. cit.*, p. 485.

(carton jaune)<sup>817</sup>. La Commission peut décider soit de maintenir sa proposition, soit de la modifier, soit de la retirer, en motivant cette décision<sup>818</sup>. Dans le cas du maintien de la proposition en cause, l'avis motivé de la Commission ainsi que ceux des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'UE (le PE et le Conseil)<sup>819</sup>. L'obligation de motivation est une nouveauté qui ne figurait pas le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Car en effet, cette obligation imposée à la Commission implique l'accroissement du pouvoir d'opposition des parlements nationaux<sup>820</sup>. Pour les propositions d'actes relatifs à l'espace de liberté, sécurité et de justice (l'article 76 du TFUE), le nombre d'avis motivés doit atteindre un quart des voix<sup>821</sup>. En ce sens, pour atteindre le seuil requis, une coopération entre les parlements nationaux est envisageable. Jusqu'à ce jour, la procédure du « carton jaune » a été déclenchée trois fois<sup>822</sup>. Si, dans le contexte de la procédure législative ordinaire, les parlements nationaux, au minimum à la majorité simple des voix, contestent la conformité d'une proposition législative au principe de subsidiarité, et si la Commission décide de maintenir sa proposition, la question est renvoyée aux co-législateurs (PE et Conseil). Si les co-législateurs estiment que la proposition législative concernée n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, cette proposition peut être rejetée à la majorité de 55 % des membres du Conseil ou à la majorité des voix exprimées au PE (carton orange)<sup>823</sup>. En définitive, le « carton orange » est une étape supplémentaire, après le maintien de la proposition d'acte législatif contestée, permettant de s'opposer au maintien de ce texte législatif.

Il en résulte que la Commission tranche en dernier ressort dans cette procédure quelle que soit la teneur des avis motivés des Parlements nationaux<sup>824</sup>. Il semble donc difficile de leur reconnaître « une véritable *faculté d'empêcher* »<sup>825</sup> dans le processus de prise de décision au niveau européen. Selon ce point de vue, la coopération interparlementaire horizontale présente un intérêt relatif parce que, même si le seuil nécessaire pour émettre un carton jaune est atteint, la Commission dispose de la faculté de maintenir sa proposition législative de sorte qu'elle ne constitue pas un moyen suffisamment efficace pour contrer la proposition. Malgré l'existence de la procédure « carton orange », celle-ci n'a jamais été utilisée. Il n'a jamais été possible

---

<sup>817</sup> L'article 7.2 du protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>818</sup> L'article 7.3 du protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>819</sup> L'article 7.3(a) du protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>820</sup> Fromage (D.) (2015b). *op. cit.*, p. 485-486.

<sup>821</sup> L'article 7.2 du protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>822</sup> La procédure du « carton jaune » a été utilisée en 2012, à propos d'une proposition de la Commission en vue d'un règlement relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services (Monti II). La Commission a finalement retiré sa proposition, estimant cependant que cette dernière n'enfreignait pas le principe de subsidiarité. Un deuxième carton jaune a été émis en 2013, après la présentation de la proposition de règlement portant création du Parquet européen. La Commission a décidé de maintenir sa proposition, en affirmant que cette dernière était conforme au principe de subsidiarité. En 2016, un troisième carton jaune a été émis contre la proposition de révision de la directive sur le détachement de travailleurs. La Commission a fourni des motifs détaillés pour le maintien de sa proposition, considérant que l'infraction au principe de subsidiarité n'était pas constituée.

<sup>823</sup> L'article 7.3(b) du protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>824</sup> Salabert (E.) (2015). *op. cit.*, p. 549.

<sup>825</sup> Berramdane (A.) (2010). « Propos introductif (de la Partie II. – Le retour des États ?) », in : A. Berramdane, W. Cremer, A. Puttler (dir.), *Quel avenir pour l'intégration européenne ? Regards croisés franco-allemands sur le traité de Lisbonne*, coll. Droit, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, p. 120.

d'atteindre le seuil nécessaire, soit la majorité des voix des parlements nationaux, pour émettre un « carton orange ». Or, une coopération interparlementaire horizontale plus efficace, une véritable concertation entre les parlements nationaux, serait utile à la mise en pratique du mécanisme d'alerte précoce.

Bien sûr, pour les sceptiques qui tancent le mécanisme d'alerte précoce, « un leurre en vue de rassurer les souverainetés des États<sup>826</sup> » selon eux, il avance l'argument que ce dernier rend le système normatif européen moins efficace. Car en effet, il allonge considérablement les étapes du processus décisionnel. Cependant, au regard de la théorie de la subsidiarité, ce mécanisme ne bloque pas la procédure législative européenne. En effet, il est déjà prévu lors de la Convention européenne que « *un tel mécanisme devrait suivre une approche fondée sur le processus et ne devrait pas perturber ou retarder le processus législatif*<sup>827</sup> ». Par ailleurs, il ne faut pas négliger le fait que le mécanisme d'alerte précoce participe au renforcement de la légitimité démocratique. Le contrôle du respect du principe de subsidiarité n'est pas le seul moyen d'y parvenir mais il est évident qu'il contribue à associer les parlements nationaux aux politiques européennes, et par la même à encourager leur implication dans l'UE<sup>828</sup>. De plus, et compte tenu du nombre nécessaire de voix pour atteindre le seuil prévu dans la procédure du « carton jaune » ou celle du « carton orange », les ressources limitées, le temps limité pour l'examen (huit semaines), certaines formes de coopération entre les parlements nationaux sont indispensables<sup>829</sup>. De ce fait, il vaut la peine d'examiner la coopération interparlementaire horizontale dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité.

## **2. La coopération interparlementaire horizontale informelle dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce**

À la différence de la coopération interparlementaire verticale, il paraît difficile de trouver une forme de coopération formelle entre les parlements nationaux. Toutefois, en vue d'atteindre le seuil minimum pour le déclenchement d'un carton jaune ou orange dans un délai de huit semaines<sup>830</sup>, une concertation entre les parlements nationaux s'avère nécessaire<sup>831</sup>. Dans la pratique, certains parlements nationaux ont tendance à consulter les avis motivés déjà transmis par les autres parlements nationaux, même si la décision de ces parlements nationaux

---

<sup>826</sup> Salabert (E.) (2015). *op. cit.*, p. 548.

<sup>827</sup> Convention européenne, Conclusions du groupe de travail I sur le respect du principe de subsidiarité, CONV 286/02, Bruxelles, 28 septembre 2002, p. 12.

<sup>828</sup> Salabert (E.) (2015). *op. cit.*, p. 554.

<sup>829</sup> Goldoni (M.) (2016). *op. cit.*, p. 175.

<sup>830</sup> L'article 4 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne dispose qu'« [u]n délai de huit semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil ».

<sup>831</sup> Mobiliser un tiers des parlements sur une question relative à la subsidiarité suppose un effort considérable de concertation interparlementaire, dans un délai réduit, alors qu'il n'existe pas de « culture de la subsidiarité » dans plusieurs États membres. Voy. Delcamp (A.) et Sicard (F.) (2012). « Les parlements nationaux et L'Union Européenne : de la reconnaissance à l'engagement », *OPAL Online Paper*, n° 2, p.10-11.

sur l'envoi de leur avis motivé est indépendante des actions des autres parlements<sup>832</sup>. Ils peuvent consulter les avis motivés des autres parlements nationaux directement sur le site web d'IPEX ou le « *Connect* », le site web des bases des données du PE<sup>833</sup>. Ces outils participent à l'échange d'information entre les parlements nationaux, lequel est une des fonctions essentielles de la coopération interparlementaire. Au-delà de la simple consultation du contenu des avis motivés des autres parlements nationaux, les fonctionnaires représentant les parlements nationaux à Bruxelles obtiennent parfois des renseignements plus approfondis sur les avis motivés envoyés par les autres parlements nationaux à travers des échanges de courriels ou la rencontre avec leurs homologues lors de réunion dans les bureaux qu'ils partagent au sein du PE. Par ailleurs, la nécessité d'une coopération interparlementaire horizontale découle du délai limité pour l'examen d'une proposition d'acte législatif de la Commission. Depuis l'introduction du mécanisme d'alerte précoce, certains parlements nationaux plaident pour la prolongation du délai (par exemple, un allongement à douze semaines). Une telle prolongation faciliterait indéniablement la mission des parlements nationaux, mais elle risque d'avoir une influence sur le processus législatif si le délai est rallongé au-delà de huit semaines<sup>834</sup>.

À l'étude du programme de travail annuel de la Commission, les parlements nationaux repèrent au préalable les initiatives législatives de l'UE qui leur semblent être potentiellement les plus problématiques<sup>835</sup>. Au cours de ce processus d'examen du programme de travail de la Commission, la coopération entre les parlements nationaux permettrait de faire face aux aléas du programme de travail de la Commission, celui – ci est en effet susceptible de varier. Par conséquent, même s'il est difficile de mesurer l'impact concret de la coopération interparlementaire horizontale sur le déclenchement d'un avis motivé des parlements nationaux, la coopération interparlementaire horizontale doit prospérer dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce au moins de manière informelle ou/et indirecte.

---

<sup>832</sup> L'entretien avec les fonctionnaires représentant de la Chambre des communes britannique, fait par l'auteur le 13 février 2018.

<sup>833</sup> À la différence du site web d'IPEX, sur celui du « *Connect* », on peut chercher des documents, qui concernent soit le contrôle du principe de subsidiarité soit le dialogue politique, classifiés en fonction des commissions du PE.

<sup>834</sup> Ce délai de huit semaines ne peut être respecté en cas d'urgence. Même si de telles exceptions aux règles de délai ont été déjà prévues par le Traité d'Amsterdam, le Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne encadre mieux les exceptions. L'article 4 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne prévoit, en effet, que la longueur de délais et l'impossibilité de parvenir à un accord dans des laps de temps ne peut faire l'objet d'exceptions que « dans des cas urgents dûment motivés », tandis que le Traité d'Amsterdam exigeait seulement des raisons d'urgence, dont les motifs étaient exposés dans l'acte ou dans la position commune. Voy. Guillard (C.) (2010). « Le rôle des parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne », in : *Quel avenir pour l'intégration européenne ? Regards croisés franco-allemands sur le traité de Lisbonne*, Presses Universitaires François-Rabelais, p. 204.

<sup>835</sup> Fromage (D.) (2015). *Les parlements dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Paris, L'Harmattan, p. 356.

## **B. Un regard critique porté sur l'efficacité de contrôle du principe de subsidiarité**

De nature à faciliter le bon déroulement du mécanisme d'alerte précoce, la coopération interparlementaire horizontale est également susceptible de constituer une réponse à une autre importante problématique, celle résultant du scepticisme ambiant quant à l'efficacité du contrôle du respect du principe de subsidiarité. Autrement dit, cette dernière coopération pourrait être une solution destinée à faire cesser les doutes sur l'efficacité de contrôle du principe de subsidiarité. Les critiques soulevées par le contrôle du principe de subsidiarité reposent sur deux phénomènes : d'une part, l'implication des parlements nationaux dans le contrôle du principe de subsidiarité s'avère inégale, ce qui représente un danger pour l'efficacité de celui-ci<sup>836</sup> (1) et d'autre part, il s'agit du fait que l'efficacité du principe de subsidiarité dépende finalement, au moins en partie, des réactions de la Commission aux avis motivés des parlements nationaux (2).

### **1. Les inégales implications des parlements nationaux sur le contrôle du principe de subsidiarité : l'altération de l'effectivité dudit contrôle**

Certains parlements nationaux participent activement au contrôle du principe de subsidiarité tandis que d'autres parlements boudent cette prérogative. Ce degré différent d'implication des parlements nationaux sur le contrôle du principe de subsidiarité pourrait nuire à l'efficacité du contrôle du principe de subsidiarité et aller à l'encontre de l'idéal démocratique porté par l'UE. Le degré différent d'implication des parlements nationaux se démontre par la variété des pouvoirs conférés aux commissions spécialisées des affaires européennes des parlements nationaux concernant le contrôle du respect du principe de subsidiarité (a). Par ailleurs, le recours plus fréquent au « dialogue politique »<sup>837</sup> qu'au contrôle du principe de subsidiarité, représenté par le mécanisme d'alerte précoce altère l'efficacité du contrôle du principe de subsidiarité (b).

#### **a) Les différentes prérogatives conférées aux commissions spécialisées des affaires européennes des parlements nationaux concernant le contrôle du respect du principe de subsidiarité**

Certains auteurs cherchent des raisons d'expliquer pourquoi le degré d'implication des parlements nationaux sur les affaires européennes varient. Par exemple, Auel (K.), Rozenberg (O.) et Tacea (A.) estiment que le degré d'implication des parlements nationaux sur les affaires

---

<sup>836</sup> Dero-Bugny (D.) (2014b). *op. cit.*, p.19.

<sup>837</sup> Le dialogue politique est établi par la communication de la Commission au Conseil européen, COM (2006)211final du 10 mai 2006, *Un projet pour les citoyens. Produire des résultats pour l'Europe*, plus communément appelée « initiative Barroso ».

européennes dépend des capacités institutionnelles conférées aux parlements nationaux<sup>838</sup>. On peut en déduire que l'intensité de l'implication des parlements nationaux sur le contrôle du principe de subsidiarité va dépendre des pouvoirs conférés aux commissions spécialisées sur les affaires européennes des parlements nationaux de l'UE en fonction de leur système institutionnel. La diversité des modes de contrôle du respect du principe de subsidiarité pourrait être un facteur démontrant que le niveau des pouvoirs de contrôle conférés aux commissions spécialisées des affaires européennes des parlements nationaux est varié. Ainsi, cette étude émet une hypothèse selon laquelle la variété des modes de contrôle du respect du principe de subsidiarité en fonction des parlements nationaux pourrait affecter l'exercice du mécanisme d'alerte précoce, ce qui finalement nuit à la légitimité démocratique de l'UE.

Même si un classement des modes de contrôle du principe de subsidiarité s'avère difficile, les modalités de contrôle se distinguent selon deux critères qu'il convient d'analyser : d'une part, la question se pose de savoir s'il existe une sélection des propositions d'actes législatifs de la Commission pour l'examen des dossiers sur les affaires européennes et d'autre part, il s'agit de savoir quel rôle joue la commission des affaires européennes selon les différents parlements nationaux.

Dans un premier temps, un examen de toutes les propositions d'actes législatifs de la Commission par un parlement national signifierait une véritable implication de celui-ci dans le contrôle du principe de subsidiarité. Mais, il est rare de trouver des parlements nationaux qui examinent toutes les propositions législatives de l'UE. La Suède constitue néanmoins une exception à cet égard. Le parlement suédois (*Riksdag*) doit examiner non seulement des propositions d'actes législatifs de la Commission mais également tous les dossiers de l'UE tels que les livres blancs et verts depuis l'Acte du *Riksdag* amendé le 1<sup>er</sup> juillet 2007<sup>839</sup>. Ces initiatives peuvent contribuer à l'eupéanisation des parlementaires nationaux. Cependant, en réalité, pour des raisons d'efficacité, la plupart des parlements nationaux sélectionnent des propositions d'actes législatifs de la Commission. En effet, la sélection des propositions permet aux parlementaires nationaux de recevoir des informations synthétisées et de ne pas être surchargés pendant l'examen des dossiers concernant les affaires européennes. Par exemple, en France, la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et celle du Sénat opèrent une première présélection de tous les documents transférés par les institutions de l'UE

---

<sup>838</sup> Selon les auteurs, les capacités institutionnelles des parlements nationaux sont réparties en trois catégories : des prérogatives institutionnelles relativement fortes, des pouvoirs institutionnels pour mieux contrôler le gouvernement, le degré d'orientation du système politique de consensus. Sur ce point, voy. Auel (K.), Rozenberg (O.) et Tacea (A.) (2016). « Ch. 2 – To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments », in: *West European Politics Series, After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, New York, Routledge, p. 29.

<sup>839</sup> L'article 20 du chapitre 8 de l'Acte du *Riksdag* amendé le 1<sup>er</sup> juillet 2007 ; Voy. Hegeland (H.) (2015). « Ch. 21 – The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, p. 429.

en vertu de l'article 88-4 de la Constitution française. Cette présélection a pour objectif de sélectionner tous les actes qui ne feront pas l'objet d'un examen plus approfondi<sup>840</sup>.

Dans un second temps, l'intensité d'implication des parlements nationaux sur le contrôle du principe de subsidiarité dépend également du rôle de la commission des affaires européennes de chaque parlement national. Le rôle de la commission des affaires européennes varie selon les Assemblées/Chambres. Certaines commissions des affaires européennes s'occupent elle-même d'examiner les propositions d'actes législatifs de l'UE, tandis que d'autres ne jouent qu'un rôle de coordinateur attribuant les dossiers de l'UE aux commissions sectorielles selon les domaines spécifiques. Il est indéniable que l'examen en parallèle des propositions d'actes législatifs de la Commission par la commission des affaires européennes mais aussi par plusieurs commissions sectorielles nécessite l'implication de nombreux parlementaires nationaux.

En Espagne, le parlement (*Cortes Generales*) se compose de deux Chambres : la Chambre basse (*Congreso de los Diputados*) et la Chambre haute (*Senado*). Même si les deux Chambres disposent des pouvoirs législatifs, la Chambre basse a le pouvoir de rejeter une décision de la Chambre haute avec une majorité de votes<sup>841</sup>.

La commission des affaires européennes du parlement espagnol est une commission mixte qui englobe tous les groupes politiques des deux Chambres<sup>842</sup>. Cet arrangement est fonctionnel puisqu'il facilite une coordination et évite des travaux redondants dans les deux Chambres<sup>843</sup>. La commission des affaires européennes doit organiser des auditions fréquentes avec des représentants du gouvernement afin de poser des questions spécifiques avant leurs réunions respectives du Conseil<sup>844</sup>. Elle peut également organiser des débats sur une proposition spécifique d'acte législatif de la Commission et demander aux présidents des deux Chambres de débattre sur la proposition durant la séance plénière, avec la participation du gouvernement. Les membres de cette commission peuvent organiser des discussions publiques et influencer la position du gouvernement aussi bien qu'examiner les actions du gouvernement après des

---

<sup>840</sup> Thomas (A.) et Tacea (A.) (2015). « Ch. 8 – The French Parliament and the European Union: 'Shadow Control' through the Government Majority », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, p. 174.

<sup>841</sup> Kölling (M.) et Molina (I.) (2015). « The Spanish National Parliament and the European Union: Slow Adaptation to New Responsibilities in Times of Crisis », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, p. 351.

<sup>842</sup> L'alinéa b) de l'article 3 de La loi espagnole de 2009 dispose que la commission mixte « recevra de la Commission Européenne et des autres institutions de l'Union européenne les propositions d'actes législatifs et les autres documents, pour son information, examen et suivi ». Voy. Fromage (D.) (2015). *Les parlements dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, op. cit., p. 164 ; Fromage (D.) (2015b). op. cit., p. 485 ; Parmi les vingt-huit États membres (bientôt vingt-sept), treize États membres ont un parlement bicaméral. Il y a trois parlements bicaméraux qui ont une commission mixte des affaires européennes (le parlement belge, le parlement irlandais ainsi que le parlement espagnol). Voy. Auel (K.), Rozenberg (O.) et Tacea (A.) (2015). « Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, p.76.

<sup>843</sup> Kölling (M.) et Molina (I.) (2015). op.cit., p. 352.

<sup>844</sup> La loi espagnole (Acte 38/2010 amendant Acte 8/1994) précise le rôle de la commission des affaires européennes.

négociations. Même si le système parlementaire espagnol est bicaméral de sorte que chaque Chambre dispose d'un vote dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, la commission mixte a le pouvoir d'émettre au nom de leur Parlement ensemble (des *Cortes Generales*) un avis motivé sur le non-respect du principe de subsidiarité<sup>845</sup>. Pourtant, si une des Chambres requiert un vote, ce dernier est organisé dans chacune des Chambres et ensuite les avis motivés approuvés sont transmis par l'intermédiaire des Présidents des Chambres au gouvernement pour son information et aux institutions européennes<sup>846</sup>. Une telle attribution des deux voix espagnoles à la commission mixte ne pose *a priori* pas de problème car les groupes politiques sont représentés de manière proportionnelle au sein de la commission mixte<sup>847</sup>. Or, les deux votes « *peuvent être répartis entre niveau national et niveau régional ou ne représenter que l'opinion des Assemblées législatives régionales si ce sont les seules qui ont des compétences en la matière, comme cela peut se produire en Belgique* »<sup>848</sup>. Si la commission mixte mène à un contrôle politique en même temps que celui du respect du principe de subsidiarité, elle, et donc les *Cortes Generales*, pourraient avoir une meilleure influence sur les activités législatives de l'UE, en contribuant au renforcement de la légitimité démocratique de l'UE<sup>849</sup>.

Dans le cadre du parlement allemand dont le système parlementaire est bicaméral, la Chambre basse allemande, le Bundesrat, qui représente seize *Länders* et qui se compose des représentants des gouvernements fédéraux, a traditionnellement un rôle plus influent que le Bundestag dans les affaires européennes<sup>850</sup>. La révision de la Loi Fondamentale allemande n'a pas introduit de disposition précisant les modalités de la participation du *Bundestag* et du *Bundesrat* au mécanisme d'alerte précoce<sup>851</sup>. Le fondement juridique de la participation des deux assemblées se trouve dans l'article 11 de l'*Integrationsverantwortungsgesetz* (Loi relative à la responsabilité d'intégration) qui précise les modalités de mise en œuvre dont le détail figure dans les règlements des deux assemblées (al. 1) et que les Présidents de chacune d'entre elles doivent transmettre l'avis motivé aux institutions de l'UE responsables et au gouvernement pour son information (al. 2)<sup>852</sup>.

Mais, la Cour constitutionnelle allemande attribue au *Bundestag* une tâche quasi exclusive dans le but de sauvegarder la légitimité démocratique dans l'élaboration des politiques de l'UE<sup>853</sup>. A l'inverse de ce qui se passe en Italie et en Espagne, les avis motivés doivent être adoptés par le *Bundestag* en vertu de l'article 93c du règlement intérieur du *Bundestag*, modifié le 16 juillet 2010. Dans le cas du *Bundestag*, la commission pour les affaires de l'UE est la seule commission qui peut adopter des résolutions au cours de la séance plénière

---

<sup>845</sup> L'article 5. al. 1 de la loi espagnole 24/2009.

<sup>846</sup> L'article 5. al. 3 de la loi espagnole 24/2009.

<sup>847</sup> Fromage (D.) (2015). *op. cit.*, p. 284.

<sup>848</sup> Fromage (D.) (2015b). *op. cit.*, p. 485

<sup>849</sup> Fromage (D.) (2015). *op. cit.*, p. 289.

<sup>850</sup> L'affiliation politique de la majorité dans le Bundesrat diffère de celle dans le Bundestag. Par conséquent, des positions du Bundesrat sont plus susceptibles de diverger de celles du gouvernement fédéral allemand. Voy. Höing (O.) (2015). *op. cit.*, p. 192.

<sup>851</sup> Fromage (D.) (2015). *op. cit.*, p. 264.

<sup>852</sup> *Ibid.*

<sup>853</sup> Höing (O.) (2015). *op. cit.*, p. 193.

et est consultée sur toutes les propositions de l'UE<sup>854</sup>. Au sein de la commission des affaires de l'UE du *Bundestag*, une prérogative spéciale permet à seize députés européens d'assister aux réunions de cette commission<sup>855</sup>. Ils sont nommés par le Président du *Bundestag* basé sur une proposition des groupes politiques parlementaires<sup>856</sup>. Ils peuvent initier des discussions dans la commission des affaires européennes, mais n'ont pas le droit de vote. Pourtant, ils ne participent pas aux séances de ladite commission de manière fréquente<sup>857</sup>.

Or, cette commission examine rarement les propositions d'actes législatifs de l'UE de manière directe lorsque celles-ci relèvent de questions ayant une importance fondamentale pour la politique d'intégration<sup>858</sup>. Dans de rares cas seulement – tels que des changements du droit primaire de l'UE, l'adhésion d'un nouvel État membre, l'usage de la procédure de révision simplifiée des Traités ou des violations du principe de subsidiarité – la commission des affaires de l'UE est responsable pour l'examen des propositions d'actes législatifs de l'UE<sup>859</sup>. Dans tous les autres cas, elle doit proposer au Président du *Bundestag*, en accord avec les autres commissions sectorielles, la liste des commissions sectorielles qui devraient recevoir le document européen en question<sup>860</sup>. Cependant, si la commission sectorielle responsable du contrôle du respect du principe de subsidiarité ne va pas au-delà de la prise de connaissance d'un document européen, le *Bundestag* doit être informé pour que la commission des affaires de l'UE puisse exprimer ses éventuelles opinions quant à la compatibilité du document concerné avec le principe de subsidiarité<sup>861</sup>. La sélection des propositions d'actes législatifs de l'UE devant faire l'objet d'un examen relatif au principe de subsidiarité repose sur deux bases : d'une part, il s'agit des rapports soumis par le gouvernement et, d'autre part, des recommandations de l'administration du *Bundestag* dont le bureau PE2/Affaires européennes sélectionne les initiatives devant faire l'objet d'un contrôle à partir de leur contenu<sup>862</sup>. Le Conseil des Doyens (*Ältestenrat*) décide quelles propositions qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi et quelles commissions sectorielles doivent prendre en charge<sup>863</sup>.

Le rôle de la commission des affaires européennes du parlement suédois (*Riksdag*) est un peu différent de celui des autres parlements nationaux de l'UE. La commission des affaires européennes du *Riksdag* n'examine pas des dossiers de l'UE elle-même. Elle tient le rôle de coordinateur qui attribue des dossiers de l'UE aux commissions sectorielles en fonction des domaines spécifiques. En Suède, le rôle des 15 commissions sectorielles a été progressivement

---

<sup>854</sup> Höing (O.) (2015). *op. cit.*, p. 195.

<sup>855</sup> *Ibid.*

<sup>856</sup> Höing (O.) (2015). *op. cit.*, p. 196.

<sup>857</sup> *Ibid.*

<sup>858</sup> Fromage (D.) (2015). *op. cit.*, p. 266.

<sup>859</sup> L'article 93a, al. 1. du règlement intérieur du *Bundestag* ; La commission des affaires de l'UE du *Bundestag* n'est pas toujours compétente, mais elle est toujours consultée. Voy. Fromage (D.) (2015). *op. cit.*, p. 265.

<sup>860</sup> L'article 93, al. 6 dudit règlement.

<sup>861</sup> L'article 93a, al. 1 dudit règlement.

<sup>862</sup> Sur cette procédure, voy. Mastenbroek (E.) et coll. (2014). Rapport « Engaging with Europe. Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty », Part I: Report of findings, Institute for Management Research, Radboud University, Nijmegen, p. 88.

<sup>863</sup> Fromage (D.) (2015). *op. cit.*, p. 265.

renforcé. En effet, l'Acte du *Riksdag* a conféré aux commissions sectorielles des pouvoirs de surveillance sur les activités de l'UE en 1997. Selon l'Acte du *Riksdag* amendé en 2007, le gouvernement suédois doit délibérer avec les commissions sectorielles sur les affaires de l'UE (Chapitre 4, article 4) et le gouvernement suédois ainsi que d'autres autorités gouvernementales sont obligés de fournir des informations sur les affaires de l'UE dès lors qu'une demande d'une commission sectorielle est faite en ce sens (Chapitre 4, article 11)<sup>864</sup>. Même si certains parlementaires suédois ont soutenu l'idée selon laquelle la commission des affaires européennes doit être abolie, les commissions sectorielles devant alors assurer les missions confiées à cette commission, la majorité des partis politiques reste divisée sur ce point<sup>865</sup>.

La variété des modes de contrôle du principe de subsidiarité nous ferait douter l'efficacité du mécanisme d'alerte précoce, compte tenu du nombre des cartons jaunes déclenchés jusqu'à présent<sup>866</sup>. Cette diversité des pratiques risquerait en effet d'empêcher d'atteindre le seuil requis<sup>867</sup> pour le déclenchement d'un carton jaune dont l'objectif est de demander à la Commission d'examiner sa proposition législative.

#### **b) Le choix du dialogue politique au détriment du mécanisme d'alerte précoce**

Certains parlements nationaux ont tendance à préférer le système de dialogue politique, « *l'initiative unilatérale, informelle et non-liante de la Commission* »<sup>868</sup> au contrôle du respect du principe de subsidiarité consacré par les Traités afin d'influencer sur des actions législatives de la Commission. Par exemple, en Italie, la Chambre des députés italiens préfère utiliser le dialogue politique que le mécanisme d'alerte précoce<sup>869</sup>. En effet, le nombre de ses avis motivés est de six depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne<sup>870</sup>. De plus, ces avis motivés ne sont émis qu'entre 2010 et 2012, ce qui signifie que pendant la 17<sup>ème</sup> législature de la République italienne, la Chambre des députés italiens n'émet aucun avis motivé dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce<sup>871</sup>. Par contre, le nombre des contributions envoyées par cette Chambre depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne est de 214. Un tel engouement pour l'usage du dialogue politique apparaît aussi dans le Sénat italien. Autrement dit, les parlementaires des deux Chambres italiennes préfèrent s'impliquer dans le dialogue politique que dans le

---

<sup>864</sup> Hegeland (H.) (2015). *op. cit.*, p. 428.

<sup>865</sup> *Ibid.*, p. 429.

<sup>866</sup> Pour l'instant, il n'y avait que trois cartons jaunes déclenchés. Pourtant, on ne pourrait estimer que ce nombre restreint des cartons jaunes lancés démontre l'inefficacité du contrôle du principe de subsidiarité. Au contraire, un tel nombre restreint prouverait que les parlements nationaux n'abusent pas leur droit d'opposition, en émettant leur avis motivé avec soins.

<sup>867</sup> Avant l'adhésion de la Croatie à l'UE en juillet 2013, 18 voix sur 54 étaient nécessaires afin de déclencher un carton jaune. Le total de 54 voix s'est composé des 14 parlements unicaméraux avec deux voix et 26 chambres des parlements bicaméraux avec une voix. Depuis l'adhésion de la Croatie dont le système parlementaire est unicaméral, 19 voix sur 56 sont nécessaires pour le déclenchement d'un carton jaune.

<sup>868</sup> Vanden Bosch (X.) (2014). « The Belgian parliaments and EU affairs: the reasons behind their limited involvement », *European Policy Brief*, Bruxelles, Egmont-Royal Institute for International Relations, n° 28, p. 4.

<sup>869</sup> Le fonctionnaire représentant la Chambre des députés italiens à Bruxelles n'a pas caché le fait que le 17<sup>ème</sup> Parlement italien était moins actif que le 16<sup>ème</sup> par rapport au contrôle du principe de subsidiarité. L'entretien fait par l'auteur le 21 février 2018.

<sup>870</sup> La recherche des données est disponible sur le site web d'IPEX.

<sup>871</sup> *Ibid.*

mécanisme d'alerte précoce. La Commission estime en effet que le dialogue politique fait partie d'une relation politique plus large entre la Commission et les parlements nationaux et le parlement italien accueille favorablement cette approche<sup>872</sup>. De fait, les commissions des affaires européennes des deux Chambres italiennes partagent une même conviction selon laquelle la participation des parlements nationaux apporte une valeur ajoutée au processus de prise de décision de l'UE, notamment par leurs contributions aux politiques et aux stratégies politiques, et non pas dans le contrôle de l'exercice des compétences de l'UE à travers le contrôle du respect du principe de subsidiarité surtout dans des contrôles formels<sup>873</sup>. Le *Bundesrat* allemand figure parmi les chambres les plus actives dans le dialogue politique. Celui-ci utilise le dialogue politique plus que le système d'alerte précoce. Il suffit pour s'en convaincre de regarder le nombre d'avis motivés par rapport aux avis adressés par le *Bundesrat* : un avis motivé parmi trente-trois avis adressés par le *Bundesrat* en 2011, cinq avis motivés parmi cinquante-neuf avis qui ont été soumis en 2012, cinq avis motivés parmi quarante avis qui ont été soumis en 2014<sup>874</sup>.

La préférence des parlements nationaux pour le dialogue politique au détriment du mécanisme d'alerte précoce est compréhensible, étant donné que dans le cadre du premier, le débat concerne non seulement des propositions d'actes législatifs de la Commission mais également d'autres documents non législatifs de la Commission, ce qui donnerait aux parlements nationaux une occasion d'influencer des actions législatives de la Commission de manière déterminante. Par le biais de ce canal de dialogue politique, les parlements nationaux « envoient des observations sur les dossiers législatifs qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union européenne et ne sont donc pas soumis au mécanisme d'alerte rapide, ainsi que sur un large éventail de documents non législatifs ou de discussions en cours au niveau européen, par exemple les documents de consultation de la Commission européenne »<sup>875</sup>. De fait, le mécanisme d'alerte précoce est un contrôle négatif alors que le dialogue politique est un contrôle positif. En fonction de leur culture parlementaire, certains parlements nationaux comme le parlement italien préfèrent un contrôle positif que celui négatif. Pour résumer, ces parlements préfèrent émettre des avis sur des politiques européennes qu'ils souhaitent améliorer et/ou encourager les propositions d'actes législatifs de la Commission, plutôt que de freiner les

---

<sup>872</sup> Cavatorto (S.) (2015). « Ch.10 – Italy: Still Looking for a New Era in the Making of EU Policy », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 222-223.

<sup>873</sup> L'évaluation des commissions des affaires européennes des deux Chambres italiennes sur le rapport annuel 2011 sur les relations entre la Commission et les parlements nationaux (COM (2012) 375final du 10 juillet 2012), le 25 mai 2012, voy. Cavatorto (S.) (2015). *op. cit.*, p. 223.

<sup>874</sup> COM (2012)375final du 10 juillet 2012, Rapport annuel 2011 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, p. 10 ; COM (2013) 565 final du 30 juillet 2013, Rapport annuel 2012 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, p. 9 ; COM (2014) 507 final du 5 août 2014, Rapport annuel 2013 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, p. 11.

<sup>875</sup> Rapport annuel du PE 2014/2015 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen, p. 26.

initiatives de cette dernière en contrôlant le respect de son champ d'action en vertu des Traités fondant l'UE.

Or, l'utilisation quasi exclusive du dialogue politique plutôt que du mécanisme d'alerte précoce fait perdre sa raison d'être de l'article 5 du TUE et du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité de Lisbonne tout en provoquant un recul des pouvoirs des parlements nationaux sur la scène européenne.

## **2. L'inefficacité inhérente au système de contrôle du principe de subsidiarité**

Outre la diversité des différents modes de contrôle du principe de subsidiarité, une autre cause d'inefficacité du contrôle du principe de subsidiarité pourrait résider dans l'insuffisance de la contrainte imposée à la Commission. Après avoir examiné l'inefficacité dudit contrôle en raison du caractère non contraignant des réponses de la Commission (a), nous allons démontrer comment remédier à cette inefficacité du contrôle du principe de subsidiarité au moyen de la coopération interparlementaire horizontale (entre les parlements nationaux) (b).

### **a) L'insuffisance de la contrainte imposée à la Commission**

En fait, il n'existe pas de moyens juridiques de contraindre la Commission à modifier sa proposition d'acte législatif après un carton jaune lancé par les parlements nationaux. La Commission « peut » décider, soit de modifier sa proposition d'acte législatif, soit de le maintenir, soit de le retirer<sup>876</sup>. En cas de maintien de sa proposition d'acte législatif, il pèse sur la Commission une obligation de motivation. Elle doit établir la conformité de sa proposition d'acte législatif au principe de subsidiarité dans un avis motivé (dans son exposé des motifs)<sup>877</sup>.

Or, les avis motivés de la Commission en vue de justifier le maintien de sa proposition d'acte législatif n'apportent pas satisfaction aux parlements nationaux. Ces derniers se plaignaient de la qualité et de la lenteur des réponses de la Commission<sup>878</sup>. Ces critiques à l'endroit des justifications apportées par la Commissions se font régulièrement entendre depuis l'introduction du mécanisme d'alerte précoce. Par exemple, lors de la réunion de la COSAC qui a eu lieu à Rome en décembre 2014, plusieurs parlements/chambres<sup>879</sup> ont estimé qu'en général, les réponses de la Commission européenne aux avis motivés et aux avis des parlements

---

<sup>876</sup>L'article 7(2) du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité de Lisbonne.

<sup>877</sup>L'article 7(3) dudit Protocole. Selon ledit article, cet avis motivé de la Commission ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au PE et au Conseil de l'UE (les colégislateurs de l'UE) afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure suivante.

<sup>878</sup>Fromage (D.) (2015). *Les parlements dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne, préc.*, p. 381.

<sup>879</sup>La chambre des communes et la chambre des Lords britanniques, le Sénat français, *Poslanecká sněmovna* tchèque, *Houses of the Oireachtas* irlandaises, *Nationalrat* et *Bundesrat* autrichiens, *Senát* tchèque, *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, la Chambre des Députés luxembourgeoise.

nationaux présentent des carences qui ont trait à leur brièveté, à leur caractère générique et au retard dans leur réception<sup>880</sup>.

Même si la Commission sous la présidence de Jean-Claude JUNCKER « *s'était engagée à placer la subsidiarité au cœur du processus démocratique européen* »<sup>881</sup>, le mécanisme d'alerte précoce semble insuffisant à garantir l'efficacité du principe de subsidiarité. En effet, les deux chambres britanniques ont estimé que la Commission ne s'était pas toujours conformée à l'obligation définie par l'article 5 du Protocole n° 2 en matière de projet d'acte législatif selon lequel celui-ci doit comporter « *une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité* »<sup>882</sup>.

Au terme de ces développements, il apparaît que l'efficacité du mécanisme d'alerte précoce dépend partiellement de la volonté de la Commission de justifier ses actions de manière précise et convaincante. Le respect par la Commission des limites posées à son intervention par les traités européens abouti dès lors à un relâchement du contrôle du principe de subsidiarité par les parlements nationaux. Le dialogue politique découlant de l'« initiative Barroso » en 2006 et non des traités, il est difficile de sanctionner la Commission qui aurait négligé les avis motivés des parlements nationaux, même s'il existe un instrument juridique comme un recours en annulation (Art. 263 du TFUE) ou en carence (Art. 265 du TFUE) devant la CJUE<sup>883</sup>.

Comme le souligne Davor JANCIC, la Commission ne modifie que rarement ses choix politiques suite à l'opposition d'un ou plusieurs parlements nationaux. Si le dialogue politique permet de nourrir les discussions entre chaque parlement national de l'UE et la Commission européenne, il n'aboutit pas en effet à la mise en œuvre concrète des positions arrêtées lors de ces échanges<sup>884</sup>.

## **b) La coopération interparlementaire : un moyen de dépasser l'inefficacité du contrôle du principe de subsidiarité ?**

Afin d'améliorer le contrôle du principe de subsidiarité, certains parlements nationaux proposent d'utiliser des outils, existants mais non usités, tels que les recours devant la CJUE et le veto sur les clauses passerelles<sup>885</sup>. Toutefois, « *l'Országgyűlés hongrois, l'Eduskunta*

---

<sup>880</sup>Le 22<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Rome, 30 novembre – 1 décembre 2014, p. 32.

<sup>881</sup>COM (2016) 469 final du 15 juillet 2016, Rapport annuel 2015 sur la subsidiarité et la proportionnalité.

<sup>882</sup>Le 22<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, p. 32.

<sup>883</sup> Car le recours formé par un État membre paraît concevable, mais constitue en pratique une hypothèse peu réaliste : demander à la CJUE d'arbitrer concernant le principe de subsidiarité pourrait être une démarche fort pénalisante pour l'État requérant dans ses relations avec ses partenaires d'États membres ; il faudrait donc un intérêt particulièrement important afin qu'un État membre entreprenne une telle démarche. Sur ce point, voy. Sénat français, III-D. du rapport d'information de M. Christian de LA MALÈNE, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, n° 46 (1996-1997) – 23 octobre 1996.

<sup>884</sup>Jančić (D.) (2012). «The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? », *Utrecht law review*, Vol. 8, Issue 1, p. 81, <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.181/>

<sup>885</sup>Le 22<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, pp. 33-34.

*finlandais, la Chambre des représentants belge et la House of Lords du Royaume-Uni ont souligné que ces deux mesures ont un caractère exceptionnel et il est donc improbable qu'elles deviennent des instruments de politique ordinaire »<sup>886</sup>.*

En fait, le regard critique posé sur l'efficacité du contrôle du principe de subsidiarité naît de la conjugaison de deux phénomènes : d'une part, le degré différent d'implication des parlements nationaux sur le contrôle du principe de subsidiarité (y compris l'éventail des modes du contrôle dudit contrôle) et, d'autre part, l'absence de moyens destinés à garantir une réponse satisfaisante de la Commission aux avis des parlements nationaux.

En premier lieu, on peut s'interroger quant à la diversité des modes du contrôle du respect du principe de subsidiarité en fonction des parlements nationaux : peut-on dépasser la diversité nationale des modes d'actions des parlements nationaux ? Si tel est le cas, faut-il le faire ? Ici, nous sommes face à un dilemme entre assurer l'efficacité du contrôle du respect du principe de subsidiarité et préserver le principe de l'autonomie institutionnelle. La variété des modalités de contrôle du principe de subsidiarité en fonction des États membres de l'Union, trouve en effet son fondement dans le principe de l'autonomie institutionnelle, selon lequel les mesures nécessaires à l'application des règles de l'UE doivent être prises au niveau national (y compris régional), en respectant les traditions constitutionnelles et les pratiques parlementaires de chaque État membre de l'UE<sup>887</sup>.

Par ailleurs, chaque parlement national se voit accorder le droit d'émettre un avis motivé sur une proposition d'acte législatif de la Commission dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Cet acte traduit la volonté de chaque parlement national de protéger la souveraineté nationale de son État dans les affaires européennes. Aux termes de ces remarques, l'harmonisation des différents modes de contrôle du principe de subsidiarité ne semble pas envisageable. Néanmoins, la coopération interparlementaire horizontale peut amener les parlements nationaux à se concerter pour coordonner leurs modalités de contrôle. Celle-ci peut être une voie médiane permettant de sortir du dilemme « principe de l'autonomie institutionnelle versus efficacité ». La coopération interparlementaire horizontale peut être un moyen de renforcer l'implication des parlements nationaux et les inciter à utiliser les prérogatives qui leur sont accordées. Le Conseil européen a souligné l'importance de la coopération interparlementaire entre les parlements nationaux dans le cadre de la COSAC lors

---

<sup>886</sup> *Ibid.*

<sup>887</sup> Ce principe s'explique bien par les articles suivants : d'une part, l'article 291 §1 du TFUE disposant que « *les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union* » et d'autre part, l'article 4 §2 du TUE disposant que « *l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leur structure fondamentale politique et constitutionnelle* » ; CJCE, 22 avril 1997, *Eunice Sutton*, aff. C-66/95, *Rec.* 1997, p. I-2163, ECLI: ECLI:EU:C:1997:207, point 67.

du contrôle de l'application du principe de subsidiarité<sup>888</sup>. De fait, la COSAC fait du contrôle du principe de subsidiarité un thème privilégié de ses discussions<sup>889</sup>.

Quant aux interrogations soulevées par le manque de motivation des réponses de la Commission, lequel pourrait nuire à l'efficacité du contrôle du principe de subsidiarité, la coopération interparlementaire horizontale peut être un outil efficace pour encourager la Commission à être plus diligente dans ses réponses aux avis des parlements. En particulier, après que celle-ci a envoyé une réponse identique aux parlements nationaux, laquelle indique qu'elle retirait sa proposition d'acte législatif dans le cadre du premier carton jaune, la Commission a été durement critiquée au sein de la COSAC en raison du non-respect du délai de trois mois qu'elle s'est elle-même fixé et de la qualité de ses réponses de la Commission<sup>890</sup>. À la suite de telles critiques, dans le cadre du second carton jaune, la Commission a apporté des réponses promptes et précises aux parlements nationaux en répondant rapidement à leurs oppositions concernant la subsidiarité. Même si ses réponses arrivent avec quelques mois de retard, la Commission a donné des réponses individuelles à toutes les objections des parlements nationaux, ce qui est une évolution dans le traitement accordé aux avis des parlements nationaux. Malgré cette évolution, il est indéniable qu'une telle réaction du Berlaymont a été provoquée par les plaintes des parlements nationaux qui se sont réunis lors de la LII<sup>ème</sup> COSAC organisée à Rome en 2014<sup>891</sup>. Lors du troisième carton jaune lancé par quatorze Chambres parlementaires des onze États membres le 10 mai 2016<sup>892</sup>, la Commission, comme dans le cadre du deuxième carton jaune, a donné une réponse collective formelle concluant qu'elle n'a pas enfreint le principe de subsidiarité de sorte que ni une modification ni un retrait était nécessaire et que par conséquent, elle maintiendrait sa proposition.<sup>893</sup> Dans sa réponse, la Commission a affirmé qu'une action concertée au niveau de l'UE permettrait d'atteindre l'objectif voulu<sup>894</sup>, mais en ne prouvant pas que l'objectif poursuivi par l'action envisagée au niveau de l'UE n'aurait pas pu être mieux atteint au niveau national, elle a négligé le deuxième volet du test de subsidiarité<sup>895</sup>. Comme dans le cadre du deuxième carton jaune, la Commission a répondu aux inquiétudes des parlements nationaux au moyen d'une lettre envoyée individuellement aux Chambres

---

<sup>888</sup>Conseil de l'UE, Note de transmission, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 juin 2006, 10633/1/06 REV 1, p. 14, n° 37.

<sup>889</sup>Par exemple, La XLVI<sup>ème</sup> COSAC à Varsovie en 2011, la XLIX<sup>e</sup> COSAC à Dublin en 2013 (surtout sur le premier carton jaune sur la proposition « Monti II »), la LII<sup>e</sup> COSAC à Rome en 2014 (la discussion du contrôle du principe de subsidiarité dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs attribués aux parlements nationaux par le Traité de Lisbonne), etc.

<sup>890</sup>Cf. Le 19<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC qui a eu lieu à Dublin en 2013.

<sup>891</sup>Fromage (D.) (2015). *Les parlements dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne, préc.*, p. 381.

<sup>892</sup> Cf. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160128.do> (dernière consultation, le 30 décembre 2018). Quatorze Chambres parlementaires ont émis un avis motivé respectivement sur la proposition de directive du PE et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du PE et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (COM (2016)128 final).

<sup>893</sup> COM (2016)505 final du 20 juillet 2016, Communication de la Commission au PE, au Conseil et aux parlements nationaux relative à la proposition de directive modifiant la directive concernant le détachement de travailleurs, en ce qui concerne le principe de subsidiarité, conformément au Protocole n° 2

<sup>894</sup> La Commission a soutenu cette approche, en citant le paragraphe 128 de l'arrêt de la CJUE du 4 mai 2016 (« Philip Morris Brands SARL et d'autres c. Secretary of State for Health », aff. C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325). Concernant le critique sur la décision de la CJUE, voy. Jančić (D.) (2017). *op. cit.*, p. 307.

<sup>895</sup> *Ibid.*, p. 307.

parlementaires concernées dans un « dialogue politique », connu comme « l'initiative Barroso »<sup>896</sup>. Cela démontre que la subsidiarité n'est qu'une catalyse pour une discussion transfrontalière plus compréhensive sur la prise de décision des politiques de l'UE entre l'initiateur de législations de l'UE et des parlementaires nationaux<sup>897</sup>.

Quand bien même la coopération interparlementaire horizontale apporterait une contribution bienvenue pour permettre aux parlements nationaux d'émettre des réserves aux projets d'actes législatifs de l'UE, notamment par le biais de la procédure du carton jaune dans le délai qui leur est fixé, celle-ci peine à exercer une pression sur la Commission afin que cette dernière réponde, de manière satisfaisante, aux Chambres parlementaires qui ont émis un avis motivé. Ainsi, bien qu'il soit évident qu'un contrôle efficace du respect du principe de subsidiarité renforce la légitimité de l'UE, un doute subsiste quant à l'efficacité de la coopération interparlementaire horizontale, en tant que moyen de rendre effectif le contrôle du respect du principe de subsidiarité.

## **§2. Une intervention progressive de la coopération interparlementaire dans le processus normatif européen**

Même si les phénomènes de « carton vert » et de « carton rouge » ne se trouvent pas dans une phase d'institutionnalisation consacrée par les Traités fondant l'UE, ils témoignent de l'existence des tentatives de coopération entre certains parlements nationaux de l'UE. L'année 2015 est une année remarquable : deux initiatives britanniques montrent que les parlements nationaux de l'UE se réapproprient leur rôle dans le processus de décision politique de l'UE. L'une est émise par la Chambre des Lords britannique et l'autre par le gouvernement britannique, plus précisément par David Cameron, alors Premier ministre du Royaume-Uni à l'époque. La première est un système de « carton vert » et la seconde un système de « carton rouge ». L'idée de « carton vert » est un processus engagé par les parlements nationaux de l'UE qui conjuguent leurs efforts dans le but de présenter des projets à la Commission (A), alors que celle de « carton rouge » attribuerait à un groupe de parlements nationaux la capacité d'opposer son veto à de nouvelles propositions législatives européennes (B)<sup>898</sup>. Même si des débats sur ces cartons ne sont pas terminés, ces deux initiatives ont amené les parlements nationaux à réfléchir sur leur rôle futur dans l'intégration européenne.

---

<sup>896</sup> *Ibid.*, p. 308.

<sup>897</sup> *Ibid.*; Le dialogue politique pourrait améliorer la relation verticale entre chaque parlement national et la Commission, mais il n'a pas un impact similaire sur le dialogue politique horizontale entre les parlements nationaux, voy. Cygan (A.) (2011). « The Parliamentarisation of EU Decision Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments », *European Law Review*, vol. 36, n° 4, p. 494 et s.

<sup>898</sup> Fromage (D.) (2015b). *op.cit.*, p. 486.

## **A. Le dialogue politique renforcé dite le « carton vert »**

La commission des affaires européennes (*EU Select Committee*) de la Chambre des Lords britannique a initialement proposé cette idée de « carton vert » dans son rapport<sup>899</sup> sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE en mars 2014 et invité les parlements nationaux de l'UE à signer une initiative d'un « carton vert » sur le sujet précis du gaspillage alimentaire. Mais, elle n'a pas encadré cette initiative d'un seuil spécifique et imposé une date limite pour que chaque Parlement/Chambre exprime sa position. Certains parlements nationaux de l'UE ont exprimé leur position officielle sur ce mécanisme du « carton vert » (1). Les institutions de l'UE, notamment la Commission qui est directement visée par les parlementaires, ont réagi vivement à cette idée de « carton vert » (2).

### **1. Les positions des parlements nationaux sur le « carton vert »**

En fait, la Commission avait initialement établi un projet d'acte législatif en juillet 2014 en vue de réduire de 30 % le gaspillage alimentaire d'ici l'année 2025<sup>900</sup>. Or la nouvelle Commission européenne a retiré ce projet afin de présenter un projet révisé à la fin 2015<sup>901</sup>. Dans ce contexte, et afin d'inspirer un nouveau projet de la Commission, seize Présidents des chambres/parlements nationaux<sup>902</sup> ont invité la Commission à adopter une approche stratégique en matière de réduction du gaspillage alimentaire, en lui envoyant leur projet conjoint initié par la Chambre des Lords britannique, c'est-à-dire le premier carton vert le 22 juillet 2015<sup>903</sup>.

L'objectif du carton vert est d'une part, de compenser la perte des pouvoirs législatifs en créant un droit collectif informel d'initiative législative au niveau de l'UE et d'autre part, d'améliorer les pouvoirs des Parlements nationaux pour l'établissement de l'agenda<sup>904</sup>.

Or, la procédure du carton vert n'est pas prévue par les Traités fondant l'UE, ce qui pourrait être une remise en cause du système institutionnel de l'UE. L'initiative des actes

---

<sup>899</sup> Cf. <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/news-parliament-2015/green-card-food-waste-issued/>

<sup>900</sup> COM(2014) 397 final du 2 juillet 2014, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

<sup>901</sup> Retrait de propositions de la Commission, *J.O.U.E.* du 7 mars 2015, C80, p. 17-23.

<sup>902</sup> Le Parlement bulgare, le Parlement croate, le Parlement grec, la Chambre basse tchèque, l'Assemblée nationale française, le Sénat français, le Parlement hongrois, la Chambre haute italienne, le Parlement letton, le Parlement lithuanien, la Chambre des députés luxembourgeois, le Parlement maltais, la Chambre basse néerlandaise, le Parlement portugais, le Parlement slovaque et la Chambre des Lords britannique.

<sup>903</sup> Priestley (S.) (2016). « Food Waste ». House of Commons Library, Briefing Paper Number CBP07552, le 30 août 2016, pp. 40-41. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7552>

<sup>904</sup> Jančić (D.) (2015). « The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue », *Common Market Law Review*, 52(4), p. 966.

législatifs européens est en principe réservée à la Commission<sup>905</sup>. Par ailleurs, l'idée de « carton vert » en tant que mécanisme d'initiative législative indirecte est discutable, car il existe déjà de tels mécanismes dans l'UE au profit du PE (Art. 225 TFUE) et du Conseil de l'UE (Art. 241 TFUE) tous deux étant les co-législateurs de l'UE. De plus, ce droit d'initier un projet d'acte législatif européen est accordé aux citoyens européens au nom de « l'initiative citoyenne européenne »<sup>906</sup>, bien que certains auteurs aient exprimé leur scepticisme quant à la portée de cette initiative<sup>907</sup>. En outre, la question de l'efficacité de cet instrument mérite d'être soulevée. Si la Commission ne répond pas de manière constructive aux avis motivés des Parlements nationaux dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce et aux préoccupations soulevées par les citoyens européens dans le cadre de l'initiative citoyenne européenne, elle ne traitera pas non plus des cartons verts d'une manière considérablement différente<sup>908</sup>.

Il n'en demeure pas moins que la plupart des parlements nationaux étaient favorables à l'idée du carton vert. D'abord, les parlements nationaux ont soutenu cette idée d'introduire un « carton vert », en estimant que « *le « carton vert » constituerait, en plus des formes existantes de contrôle et d'implication parlementaire, une excellente occasion pour les parlements nationaux qui souhaitent jouer un rôle proactif dans la définition du programme de l'UE afin de contribuer ainsi encore plus au bon fonctionnement de l'UE* »<sup>909</sup>. Par ailleurs, la COSAC estime que le « carton vert » ne pose pas de problèmes institutionnels, considérant celui-ci comme une nouvelle forme renforcée de « dialogue politique » avec la Commission<sup>910</sup>. Le « dialogue politique », initié par João Manuel Durão Barroso, Président de la Commission en 2006<sup>911</sup>, n'est pas expressément consacré par les Traités fondant l'UE mais est fréquemment utilisé par les parlements nationaux de l'UE.

Plusieurs parlements nationaux ont approuvé le système de « carton vert ». D'après le 24<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC qui a eu lieu à Luxembourg du 29 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 2015, le Parlement maltais (*Kamra tad-Deputati*) considérait « *le renforcement du dialogue politique par le biais de l'initiative du « carton vert » comme une avancée importante*

---

<sup>905</sup> L'article 17 §2 TUE dispose qu'« [U]n acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient ».

<sup>906</sup> L'article 11 §4 TUE et le règlement (UE) 2011/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 sur l'initiative citoyenne européenne, *J.O.U.E.*, L65/1.

<sup>907</sup> Voy. Demonfort (S.) (2015). « Quel bilan pour l'initiative citoyenne européenne ? », *Politeia*, n° 27, p. 328 ; Ponzano (P.) (2012). « L'initiative citoyenne européenne : la démocratie participative à l'épreuve », *RDUE*, n° 4, p. 615. Concernant une stratégie contentieuse des organisateurs d'initiative citoyenne européenne, voy. Rubio (N.) (2021). « Le contentieux des initiatives citoyennes européennes : éléments de stratégie au service de la démocratie », *Revue de l'Union européenne*, n° 649, pp. 348-35.

<sup>908</sup> Borońska-Hryniewiecka (K.) (2017). « Ch. 13 – From the Early Warning System to a 'Green Card' for National Parliaments. Hindering or Accelerating EU Policy-making? », In: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford : Oxford University Press, pp. 247-261, ici p. 260.

<sup>909</sup> Contributions de la LIII COSAC adoptées à Riga du 31 mai au 2 juin 2015, point 2.9.

<sup>910</sup> Contributions de la LIII COSAC adoptées à Riga du 31 mai au 2 juin 2015, point 2.12.

<sup>911</sup> Concernant l'initiative de Barroso, voy. Jančić (D.) (2012). *op. cit.* ; Le discours de José Barroso, Président de la Commission européenne lors de la troisième réunion conjointe sur l'avenir de l'Europe, SPEECH/07/388 du 12 juin 2007, p. 4.

vers un rôle plus positif et accru des Parlements nationaux dans l'UE »<sup>912</sup>. Le Président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale française a souligné que « la capacité de prendre des initiatives était conforme à l'objectif général de la commission, consistant à soumettre des propositions positives au lieu de donner priorité au blocage »<sup>913</sup>. La Conférence des Présidents de la Chambre des représentants belge a soutenu l'idée de l'introduction d'un « carton vert », « tout en faisant dépendre sa participation de chaque initiative spécifique »<sup>914</sup>. Le Sénat italien (*Senato della Repubblica*) a déclaré que « le « carton vert », dans le cadre général du dialogue politique, constituait un outil utile pour une implication constructive des Parlements nationaux dans le processus d'intégration de l'UE, dans le plein respect de l'équilibre institutionnel »<sup>915</sup>. La Chambre des Députés luxembourgeoise fait le choix de soutenir cette idée de carton vert lors d'une réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration<sup>916</sup>. Le Sénat belge l'a conforté en proposant un seuil d'un tiers des Parlements nationaux<sup>917</sup>. La Chambre basse néerlandaise (*Tweede Kamer*) a rappelé son rapport adopté en 2014 favorable à l'idée du « carton vert » permettant aux Parlements nationaux de proposer conjointement de nouvelles politiques européennes à la Commission<sup>918</sup>.

D'autres parlements nationaux ont exprimé leurs doutes concernant l'introduction d'un « carton vert ». Le Parlement finlandais (*Eduskunta*) s'est demandé si la proposition pouvait être légalement adoptée sans modification du traité<sup>919</sup>. La Chambre basse italienne (*Camera dei deputati*) a déclaré que « le dialogue politique devrait continuer à être mis en œuvre conformément à la pratique entre-temps bien établie des échanges bilatéraux entre la Commission et des groupes des Parlements nationaux »<sup>920</sup>. Soulignons qu'un tel soutien de la Chambre basse italienne à l'égard du dialogue politique n'est pas étonnant étant donné que celle-ci préfère ce procédé à l'émission d'un avis motivé lequel est un élément essentiel du mécanisme d'alerte précoce consacré par le Traité de Lisbonne<sup>921</sup>. Le Sénat roumain s'est indirectement opposé à l'idée de « carton vert », soulignant « l'importance d'améliorer la coopération et la communication entre les Parlements nationaux et les institutions européennes dans le cadre des traités existants et d'utiliser pleinement le mécanisme actuel avant de proposer de nouveaux instruments »<sup>922</sup>. Dans la même lignée, la Chambre haute néerlandaise (*Eerste Kamer*) n'a pas soutenu l'idée de « carton vert » parce qu'elle a considéré celui-ci

---

<sup>912</sup> Le 24<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Luxembourg, 29 novembre – 1 décembre 2015, p. 11.

<sup>913</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>914</sup> *Ibid.*

<sup>915</sup> *Ibid.*

<sup>916</sup> *Ibid.*

<sup>917</sup> *Ibid.*

<sup>918</sup> *Ibid.*

<sup>919</sup> Le 24<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, p. 13.

<sup>920</sup> *Ibid.*

<sup>921</sup> De l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au 17 mars 2018, la Chambre basse italienne a émis 7 avis motivés alors qu'elle a eu 214 dialogues politiques avec la Commission.

<sup>922</sup> Le 24<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, p. 13.

comme un instrument de dialogue politique<sup>923</sup> qui n'a pas besoin d'une action collective entre les Parlements nationaux.

En dépit des opinions divergentes des parlements nationaux, une note d'information en relation avec le Groupe de travail de la COSAC le 30 Octobre 2015 à Luxembourg fait état de plusieurs constats<sup>924</sup> :

- *L'initiative du « carton vert » est un grand pas en avant pour un rôle plus positif et fort des Parlements nationaux dans l'UE.*
- *Le « carton vert » prévoit une capacité à prendre des propositions positives au lieu de donner priorité à des capacités de blocage.*
- *Le « carton vert » ne devrait pas être trop formalisé.*
- *Le « carton vert », dans le cadre général du dialogue politique, constitue un outil utile pour une participation constructive des Parlements nationaux dans le processus d'intégration de l'UE.*

## **2. Les positions des institutions de l'UE sur le « carton vert »**

Le Parlement européen semble être favorable à l'initiative de « carton vert ». Selon le 25<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC qui a eu lieu à La Haye les 12-14 juin 2016, « *la commission AFCO du Parlement européen s'est félicitée de toutes les initiatives visant à renforcer le dialogue politique avec les parlements nationaux, tout en respectant les compétences des différents acteurs en matière de prise de décisions, comme défini par les traités. Un mécanisme informel permettant à des parlements nationaux de signaler à des institutions compétentes l'importance de prendre une initiative législative dans le cadre d'un sujet donné représenterait certainement une contribution importante en ce sens. De plus, la commission AFCO serait heureuse de recevoir des demandes qui ne se concentrent pas seulement sur une approche défensive, que les mécanismes de contrôle de subsidiarité tendent à encourager* »<sup>925</sup>.

Or, ce commentaire de la commission AFCO du PE ne signifie pas que ce dernier soutient l'idée d'ouvrir un droit indirect d'initiative législative au niveau de l'UE aux parlements nationaux de l'UE<sup>926</sup>. Le député européen, Ashley Fox était « très sceptique » par rapport à l'idée d'attribuer aux Parlements nationaux un rôle explicite dans la proposition d'acte législatif européen, en affirmant que de son point de vue, il y avait déjà trop de législation européenne<sup>927</sup>. Par ailleurs, les fonctionnaires du PE soulignent que le rôle des Parlements

---

<sup>923</sup> *Ibid*

<sup>924</sup> Note d'information en relation avec le Groupe de travail de la COSAC le 30 Octobre 2015 à Luxembourg, consultation disponible sur le site web : <http://www.cosac.eu/55-luxembourg-2015/groupe-de-travail-de-la-cosac-30-octobre-2015/>

<sup>925</sup> Le 25<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à La Haye, 12-14 juin 2016, p. 14.

<sup>926</sup> Le PE lui-même ne dispose pas d'un droit pour proposer un acte législatif de l'UE et il ne peut que demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'UE pour la mise en œuvre des Traités (Art. 225 TFUE).

<sup>927</sup> House of Lords, paper 151, 9<sup>ème</sup> rapport de la séance 2013-14: *The Role of National Parliament in the European Union*, p. 20.

nationaux est de contrôler leurs gouvernements, en examinant la législation européenne tout en échangeant leurs points de vue avec les institutions de l'UE<sup>928</sup>.

Le Vice-Président de la Commission, Frans Timmermans a envoyé un courrier aux seize Chambres/Parlements nationaux qui ont signé le premier carton vert sur la question de gaspillage alimentaire le 17 novembre 2015<sup>929</sup>. Dans ce courrier, la Commission a remercié les seize Chambres/Parlements pour leur contribution sur cette question, estimant qu'au niveau de l'UE ils ont contribué au débat politique d'une manière proactive et constructive. Même s'il n'était pas possible pour la Commission de se prononcer sur des initiatives spécifiques, étant donné que le paquet d'économie circulaire était en cours de préparation, elle a souhaité avoir de prochaines étapes sur cette question en 2016, afin d'assurer que les Parlements nationaux aient une voix forte dans le processus de décision des politiques européennes.

Il convient de reconnaître les potentialités de l'idée de « carton vert ». Il pourrait être un acte collectif entre les parlements nationaux et le PE, ouvrant une nouvelle perspective : les débats et les études existants sur le « carton vert » présupposent une coopération interparlementaire horizontale, c'est-à-dire une coopération entre les seuls parlements nationaux. Selon cette perspective, le « carton vert » contribuerait à résoudre le problème du déficit de la représentation démocratique de l'UE<sup>930</sup>. Il pourrait en effet être plus favorable à l'idée de renforcer le *demos* européen puisqu'en établissant des liens entre le *demos* national multiple et le processus législatif de l'UE, les Parlements nationaux joueront un rôle important dans l'accroissement de la légitimité de décisions de l'UE<sup>931</sup>. De plus, la coopération avec le PE sur le « carton vert » pourrait constituer le mécanisme le plus efficace en faveur de l'eupéanisation des Parlements nationaux, permettant aux parlementaires nationaux d'adapter plus efficacement leurs positions sur la législation de l'UE et d'augmenter le sentiment d'appartenance des citoyens à la législation de l'UE amendée<sup>932</sup>. Le « carton vert » est, en effet, un outil stratégique pour le renforcement institutionnel et un instrument d'influence sur des mesures législatives de l'UE<sup>933</sup>.

Mais comme la Chambre haute italienne l'a fait remarquer, « *il est encore trop tôt pour tirer des conclusions et il convient d'attendre d'autres initiatives à partir de cette notion de « carton vert » avant d'en évaluer les résultats* »<sup>934</sup>. Après le premier carton vert initié par la Chambre des Lords, deux autres initiatives ont été proposées, l'une par l'Assemblée nationale française introduisant la proposition relative à la responsabilité sociale des entreprises (RSE),

---

<sup>928</sup> Borońska-Hryniewiecka (K.) (2015). *op. cit.*, p. 2.

<sup>929</sup> Lettre du premier Vice-Président de la Commission, Frans Timmermans, C(2015)7982 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-7982-EN-F1-1.PDF>

<sup>930</sup> Borońska-Hryniewiecka (K.) (2017). *op. cit.*, p. 259.

<sup>931</sup> Voy. Benz (A.) (2011). « Linking Multiple Demoi: Inter-parliamentary Relations in the EU », *IEV-Online*, n° 1.

<sup>932</sup> Borońska-Hryniewiecka (K.) (2017). *op. cit.*, p. 261.

<sup>933</sup> Jančić (D.) (2015). *op. cit.*, p. 966.

<sup>934</sup> Le 25<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, p. 15.

qui a reçu le soutien de 11 autres parlements de l'UE<sup>935</sup>, l'autre par le Parlement letton visant à modifier la directive sur les services de médias audiovisuels<sup>936</sup>. Malgré tout, la COSAC souhaiterait d'autres initiatives « carton vert » pour les Parlements nationaux qui le désirent, « *en vue de continuer à donner forme à cet instrument et d'en explorer les possibilités dans le cadre du dialogue politique avec la Commission mais elle ne souhaiterait pas introduire de nouvelle procédure formelle* »<sup>937</sup>.

Pour l'instant, il n'existe pas de débats approfondis entre les Parlements nationaux sur la question de « carton vert ». Depuis le déclenchement de la procédure de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, communément baptisée « *Brexit* », entamée le 29 mars 2017, la Chambre des Lords britannique qui était à l'initiatrice du premier « carton vert » n'œuvre plus au renforcement de cet instrument. Le Royaume uni ayant opté pour une sortie de l'UE, son Parlement n'a plus vocation à intervenir directement sur le système législatif de l'UE<sup>938</sup>.

## **B. La proposition du gouvernement britannique d'introduire un autre type de « carton rouge »**

Nous allons examiner d'abord le processus de l'introduction de l'idée d'un « carton rouge » (1) et ensuite savoir quels doutes peuvent être émis quant à la faisabilité de l'usage d'un « carton rouge » (2).

### **1. L'origine de l'idée d'un « carton rouge »**

En 2015, dans le cadre d'une éventuelle réforme de l'Union européenne envisagée et demandée par le gouvernement britannique de l'époque, David Cameron avait suggéré l'idée d'introduire un « carton rouge » permettant aux Parlements nationaux de bloquer des projets de législation de l'UE. D'une façon générale, l'ex-Premier ministre britannique entendait voir l'engagement en faveur de la subsidiarité pleinement mis en œuvre<sup>939</sup>. Selon la proposition que le Président du Conseil européen a transmis en février 2016 en vue de rendre le mécanisme d'alerte précoce plus efficace, 55 % des Parlements nationaux auraient été en mesure de défier un projet d'acte législatif. Le Conseil de l'UE aurait cessé d'examiner le projet d'acte législatif

---

<sup>935</sup> Fiche de synthèse n° 57 : l'Assemblée nationale et les questions européennes, le 6 juin 2017. [http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-assemblee-nationale-et-les-questions-europeennes](http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-assemblee-nationale-et-les-questions-europeennes/l-assemblee-nationale-et-les-questions-europeennes)

<sup>936</sup> Rapport annuel 2014/2015 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen, p. 18.

<sup>937</sup> Contributions de la LV COSAC des 12-14 juin 2016 à La Haye, point 3.5.

<sup>938</sup> L'entretien avec un représentant fonctionnaire permanent de la Chambre des Lords britannique, effectué par l'auteur à Bruxelles, le 22 février 2018.

<sup>939</sup> Louis (J.-V.) (2015). « L'Union européenne de crise en crise », *Chaiers de droit européen (C.D.E.)*, 2-3, p. 346.

en question sauf s'il était amendé afin d'accueillir les préoccupations de subsidiarité des Parlements nationaux<sup>940</sup>.

## **2. Les regards sceptiques sur le potentiel d'un « carton rouge »**

Même si la décision du mois de février 2016 a été moins radicale que la demande initiale faite par le gouvernement britannique<sup>941</sup>, l'idée même d'introduire un tel « carton rouge » et l'efficacité de la proposition sont largement remises en question<sup>942</sup>. Même les procédures existantes (carton jaune et carton orange) ont des seuils inférieurs à celui du « carton rouge »<sup>943</sup>, elles souffrent souvent de difficultés pour atteindre leur seuil respectif. Il est donc probable que l'hypothétique « carton rouge » subisse le même sort.

De fait, sur la question des propositions législatives européennes, le Parlement d'un État membre s'aligne sur la position de son gouvernement puisque ce dernier jouit du soutien de la majorité parlementaire. Ainsi, dans l'hypothèse où les positions des gouvernements de l'UE et celles des parlements sur une proposition d'acte législatif de l'UE sont identiques, il s'ensuit que toutes les propositions opposées par 55 % des parlements nationaux seront également opposées par 55 % des gouvernements des États membres. Par conséquent, une proposition d'acte législatif de l'UE qui serait bloquée par un « carton rouge » aurait été bloquée dans le Conseil<sup>944</sup>. Mais, il n'est pas vrai que gouvernements et parlements d'un même État membre partagent systématiquement la même opinion. Par exemple, quatre situations montrent qu'un désaccord peut naître entre parlement national et gouvernement national<sup>945</sup> :

- Bicaméralisme : certains gouvernements ne sont pas responsables devant la Chambre haute de leurs Parlements laquelle pourrait avoir une position différente.
- Gouvernement minoritaire (cohabitation) : les gouvernements seraient responsables devant une Chambre de Parlement, mais ne disposeraient pas du soutien de la majorité parlementaire.
- Conflit intra-gouvernemental : le gouvernement dans l'ensemble peut être responsable devant le Parlement, mais les ministres à titre individuel auraient des positions différentes sur des sujets relatifs à l'Union européenne.

---

<sup>940</sup>Conseil européen (2016). *Projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement, réuni au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne*, EUCO 4/16, Section C.

<sup>941</sup>Rozenberg (O.) (2017). «The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges», une étude chargée par *Policy department C: citizens' rights and constitutional affairs, Directorate general for internal policies*, PE 583.126. p. 35.

<sup>942</sup>Voy. Kreilinger (V.) (2015). «David Cameron's proposal to give national parliaments a 'red card' over EU laws is deeply flawed», LSE EUROPP Blog. <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/11/10/david-camerons-proposal-to-give-national-parliaments-a-red-card-over-eu-laws-is-deeply-flawed/>; Hagemann (S.), Hanretty (C.) et Hix (S.) (2016). «Red card, red herring: Introducing Cameron's EU 'red card procedure' will have limited impact». LSE EUROPP Blog. <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/02/13/red-card-red-herring-introducing-camerons-eu-red-card-procedure-will-have-limited-impact/>

<sup>943</sup>Le seuil du carton jaune est un tiers des voix et celui du carton orange est la moitié des voix.

<sup>944</sup>Hagemann (S.), Hanretty (C.) et Hix (S.) (2016). *op. cit.*

<sup>945</sup>*Ibid.*

• Conflit avec des députés d'arrière-ban : le gouvernement peut dépendre, pour son soutien dans le Parlement, des députés d'arrière-ban qui ont des positions très différentes concernant la politique européenne.

Même si l'accord est obsolète depuis le référendum britannique le 23 juin 2016 au cours duquel la majorité du peuple britannique s'est prononcé en faveur du *Brexit*, le sujet n'a pas disparu de l'agenda politique<sup>946</sup>. Par exemple, le « carton rouge » a été mentionné dans une note d'information pour la réunion plénière de la COSAC en novembre 2016 qui a été préparée par le Parlement slovaque assurant la Présidence de l'Union européenne<sup>947</sup>. Selon cette note, Mme. Anna Birchall, vice-Présidente de la commission des affaires européennes de la Chambre des députés roumaine (*Camera Deputatilor*) ne voit pas de raison d'utiliser le mécanisme de « carton rouge », lequel, d'après elle, ne devrait avoir aucun effet sur le rôle des Parlements nationaux<sup>948</sup>. Quelques parlementaires nationaux ont affirmé, et c'est le cas notamment de la députée Marietta Karamanli (membre de l'Assemblée nationale française), qu'il n'était pas nécessaire d'avoir un « carton rouge » car cela compliquerait davantage le processus<sup>949</sup>. Ils ont préféré l'idée d'un « carton vert » vu comme un outil de coopération entre les Parlements nationaux et le PE en vue d'améliorer les politiques de l'UE<sup>950</sup>. Marianne Thyssen, commissaire européenne à l'emploi, aux affaires sociales, aux compétences et à la mobilité, a souligné que le « carton rouge » mettrait fin à la méthode communautaire et à la majorité qualifiée. De plus, il rendrait le processus complètement intergouvernemental, ce qui aboutirait *in fine* à une perte d'influence des Parlements nationaux<sup>951</sup>. À supposer que la position du gouvernement et celle du Parlement d'un même État membre soient identiques, il est possible de s'inquiéter du renforcement de l'intergouvernementalisme à travers la coopération interparlementaire dont une des fonctions est censée de minimiser la méthode intergouvernementale dans le processus de la prise de décision des politiques européennes.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La coopération entre les parlements nationaux de l'UE existe pour plusieurs raisons. Initialement, les parlements nationaux de l'UE ont mis en place une coopération en vue d'échanger des informations et des bonnes pratiques parlementaires, notamment lorsque l'intégration européenne impliqua la nécessité d'installer une commission des affaires européennes au sein de leur parlement respectif et de contrôler leur gouvernement respectif dans des affaires européennes. Plusieurs procédés de la coopération interparlementaire au sein de l'UE jouent un rôle majeur dans l'exercice de l'échange d'informations et de bonnes

---

<sup>946</sup>Rozenberg (O.) (2017). *op. cit.*, p. 35.

<sup>947</sup>Note de discussion, Séance 2: Renforcement du rôle des Parlements nationaux dans l'UE, réunion plénière de la LVI COSAC à Bratislava les 13-15 novembre 2016.

<sup>948</sup>*Ibid.*, p. 6.

<sup>949</sup>*Ibid.*, p. 7

<sup>950</sup>*Ibid.*

<sup>951</sup>Note de discussion, Séance 2 : Renforcement du rôle des Parlements nationaux dans l'UE, *op. cit.*, p. 8.

pratiques parlementaires. En effet, les parlements nationaux ont tiré profit des réunions de la COSAC, quand bien même cette dernière est considérée comme une des formes de la coopération interparlementaire verticale, pour échanger des informations sur les politiques européennes et améliorer leurs pratiques parlementaires. Par ailleurs, les travaux de l'antenne administrative des parlements nationaux à Bruxelles, d'IPEX ainsi que du CERDP ont joué un rôle incontestable au service de ce dialogue entre les parlements nationaux de l'UE.

Alors qu'il est difficile d'affirmer que l'échange d'informations et de pratiques parlementaires appartient en propre à la coopération interparlementaire horizontale, les outils de la coopération interparlementaire mentionnés ci-dessus étant utilisés tant par la coopération interparlementaire horizontale que par la coopération interparlementaire verticale, les procédés du carton jaune, du carton vert ainsi que du carton rouge, relèvent bien de la coopération interparlementaire horizontale, laquelle apparaît depuis le Traité de Lisbonne. À ce titre, on pourrait supposer que les parlements nationaux, encouragés par de nouvelles prérogatives offertes par le Traité de Lisbonne, cherchent à s'impliquer davantage sur la scène européenne. Or, la coopération entre les parlements nationaux de l'UE pour exercer un carton jaune ou un carton rouge pourrait poser des contraintes à l'intégration européenne. De tels procédés risquent d'être instrumentalisés en faveur de l'intérêt de certains États au détriment de l'intérêt de l'UE. Ces analyses ont amené à s'interroger sur la nécessité d'une institutionnalisation de la coopération interparlementaire horizontale laquelle permettrait une intégration européenne plus approfondie.

Il n'est pas recommandé d'institutionnaliser la coopération interparlementaire horizontale car cela pourrait aggraver la relation entre les parlements nationaux et le PE, ce qui risque de donner un impact négatif sur la coopération interparlementaire verticale qui est relativement plus institutionnalisée que la coopération interparlementaire horizontale. Le PE considère son exclusion comme illégitime, inique, usurpatoire, compte tenu du fait que les parlements nationaux se servent du système d'information du PE regroupant les principaux renseignements sur l'élaboration des fiches analytiques – mises à la disposition des parlements nationaux – sur les propositions de la Commission européenne<sup>952</sup>.

---

<sup>952</sup> Nuttens (J.-D.) et Sicard (F.) (2000). *op. cit.*, p. 97-98.

## CONCLUSION DU TITRE I

La coopération interparlementaire entre le Parlement européen et les Parlements nationaux découle de l'introduction des élections européennes au suffrage universel direct en 1979. La coopération interparlementaire verticale était une bonne occasion pour les parlements nationaux, qui ont été souvent considérés comme perdants sur la scène européenne, de participer aux activités politiques européennes. Avec la succession des traités européens tendant vers une intégration de plus en plus aboutie, le fameux problème du déficit démocratique européen apparaît comme un effet secondaire de cette intégration. Entre temps, de nouvelles prérogatives sont accordées aux parlements nationaux grâce à la révision des traités. Enfin, le Traité de Lisbonne inscrit la coopération interparlementaire entre le PE et les parlements nationaux dans son Protocole n° 1. Les formes de coopération interparlementaire verticale, créées avant le Traité de Lisbonne, traitent des thèmes transversaux, alors que les formes de coopération interparlementaire verticale, créées après le Traité de Lisbonne se spécialisent. La crise économique et financière, qui s'empare de l'Union européenne depuis 2008, a accéléré cette tendance, en permettant de créer la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination européenne et la gouvernance économique au sein de l'UE en 2013<sup>953</sup>. La coopération interparlementaire verticale sectorielle vise non seulement à échanger des informations et de bonnes pratiques parlementaires mais également à contrôler les décisions politiques européennes prises par la méthode intergouvernementale qui nuit à la légitimité démocratique de l'UE.

Le Traité de Lisbonne a contribué également au renforcement de la coopération interparlementaire entre les parlements nationaux de l'UE. Avant le Traité de Lisbonne, l'objectif de la coopération interparlementaire horizontale n'était que d'échanger des informations et de bonnes pratiques parlementaires. Après le Traité de Lisbonne, la coopération interparlementaire horizontale tend vers plus de collaboration, se traduisant par un contrôle plus efficace du principe de subsidiarité. Au-delà de cette participation au processus normatif de l'UE, les parlements nationaux tentent de coopérer entre eux afin de proposer à la Commission européenne de légiférer sur une telle ou telle politique.

À la différence de la coopération interparlementaire verticale qui devient de plus en plus institutionnalisée, la coopération interparlementaire horizontale est peu institutionnalisée. Or, il n'est pas nécessaire d'institutionnaliser la coopération entre les parlements nationaux. Pour l'instant, il semble suffisant que les parlements nationaux se concertent au moyen des réseaux d'informations existants de coopération interparlementaire. Par contre, l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire verticale devrait être renforcée afin d'atteindre l'objectif de celle-ci, lequel est de remédier au déficit démocratique de l'UE dans les politiques européennes qui ne sont pas prises en charge par la méthode communautaire. C'est pourquoi,

---

<sup>953</sup> Voy. Fasone (C.) (2018b). « Has Euro-Crisis Law affected the power balance in national parliaments? », *Politique européenne*, 1, n° 59, pp. 24-57; Cooper (I.) (2016b). « The politicization of interparliamentary relations in the EU: constructing and contesting the 'Article 13 Conference' on economic governance », *Comparative European Politics*, vol. 14, n° 2, pp. 196-214.

le titre suivant se focalisera sur l'examen sur la mise en place de la coopération interparlementaire verticale.

## **TITRE II – LA MISE EN PLACE DES DIFFÉRENTES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES DANS L'UE**

Après avoir défini les fondements de la coopération interparlementaire et distinguer, celle à caractère transversal de celle à caractère sectoriel, il importe à présent d'étudier la mise en place de ces coopérations sous l'angle tant de l'organisation (Chapitre 1) que du fonctionnement (Chapitre 2). Cet examen est susceptible en effet de faire apparaître des similitudes ou à l'inverse, des spécificités de nature, les unes comme les autres, à préciser davantage la nature des coopérations entreprises étant entendu par ailleurs que la bonne compréhension des enjeux organisationnels constitue un prérequis à l'analyse ultérieure de la pratique.

### **CHAPITRE 1. L'ORGANISATION LABORIEUSE MAIS FINALEMENT SOUPLE DES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES**

Il s'agit donc, dans ce chapitre, non seulement d'étudier l'organisation respective de chacune des cinq coopérations interparlementaires sous examen<sup>954</sup> mais aussi de les comparer (Section I), ce qui conduira à la fois à mettre en exergue les difficultés d'organisation rencontrées et à s'interroger sur l'efficacité des modalités finalement retenues (Section II), prolégomènes à l'évaluation des coopérations à laquelle il sera procédé en seconde partie.

#### **Section I – Les modalités d'organisation des coopérations interparlementaires**

Il est important d'examiner l'organisation de chaque coopération interparlementaire mise en place afin de pouvoir appréhender la coopération interparlementaire concernée dans son ensemble. Dans cette optique, sera menée une étude comparative visant à identifier non seulement les éventuels traits caractéristiques communs de l'organisation de ces coopérations (§1) mais aussi naturellement les spécificités de chacune d'elles (§2). Cette entreprise vise, par ailleurs, à évaluer dans quelle mesure l'organisation des coopérations interparlementaires leur permet d'atteindre effectivement leurs objectifs.

---

<sup>954</sup> La COSAC, la CPPUE, les Conférences interparlementaires pour la PESC/PSDC, et sur la SCEG ainsi que la réunion du groupe du contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC).

## **§1. Les aspects généraux de l'organisation des coopérations interparlementaires**

Force est en premier lieu de constater que la définition de l'organisation interne a constitué, pour chacune des conférences, un véritable défi, en tous les cas, une tâche ardue impliquant la tenue de moult réunions (A). Ce processus laborieux et complexe a conduit à des organisations en définitive assez variables d'une coopération à l'autre, et ce compte tenu des objectifs spécifiques poursuivis par chacune d'entre elles. Cependant, il existe certaines caractéristiques communes relatives à l'organisation des différentes coopérations interparlementaires (B).

### **A. L'histoire de l'établissement et les objectifs des coopérations interparlementaires**

L'organisation actuelle de chacune des coopérations est le fruit de débats et/ou d'évaluations qu'il convient en tout premier lieu de retracer.

#### **1. La Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE)**

Sans doute convient-il d'aborder en premier lieu l'histoire de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE)<sup>955</sup> étant donné qu'il s'agit de la plus ancienne Conférence interparlementaire en Europe parmi les cinq coopérations interparlementaires mises en place. Depuis sa création en 1963, la deuxième réunion de la CPPUE s'est tenue à Strasbourg en 1973 et la troisième et la quatrième se sont tenues à Paris et à Rome respectivement en 1975. À partir de l'année 1976 jusqu'à présent, la réunion de cette Conférence se tient dans la capitale de l'État membre assurant la Présidence du Conseil de l'UE une fois par an. Entre temps, il y avait neuf réunions extraordinaires qui se sont tenues jusqu'à présent<sup>956</sup>. Sauf la dernière réunion extraordinaire qui s'est tenue à Stockholm en 2009, les autres réunions extraordinaires ont été presque informelles<sup>957</sup>.

---

<sup>955</sup> Actuellement, le nom officiel de cette conférence est la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE).

<sup>956</sup> Voy. Le tableau 4.

<sup>957</sup> La réunion extraordinaire de 2009 a ouvert son contenu détaillé au public. Parmi les autres, seules les trois réunions extraordinaires de 1990, de 1993 et de 1998 ont publié un communiqué ou une conclusion alors que le reste des réunions extraordinaires n'ont révélé que leur ordre du jour au public.

**Tableau 4. « Les réunions extraordinaires de la CPPUE »**

1990	Rome
1991	Bruxelles
1992	Lisbonne
1993	Bruxelles
1994	Berlin
1994	Athènes
1995	Paris
1998	Vienne
2009	Stockholm

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

Quatre principales étapes peuvent être distinguées dans l'histoire de cette Conférence<sup>958</sup>. Dans une première étape (1963-1974), la Conférence des Présidents des Parlements nationaux a été proposée par le Président de l'Assemblée parlementaire de la Communauté européenne (maintenant, le Parlement européen), Gaetano Martino. Au cours de cette première période, il n'y avait que deux conférences. La première conférence s'est tenue en 1963 à Rome et la seconde, dix ans plus tard, en 1973 à Strasbourg. Le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a aussi assisté à cette deuxième conférence.

Dans une deuxième étape (1975-1979), la CPPUE s'est tenue une fois par an par décision prise par les présidents des parlements nationaux des États membres du Conseil d'Europe, de l'Assemblée parlementaire du Conseil d'Europe et du Parlement européen en janvier 1975 à Paris et en août 1975 à Rome.

Dans une troisième étape (1980-1998), les présidents des parlements des États membres du Conseil de l'Europe, du PE et de l'Assemblée parlementaire du Conseil d'Europe se sont mis d'accord pour organiser la CPPUE sur une base annuelle, mais dans deux différents formats : une année pour une « grande » Conférence dont les membres sont les présidents des parlements des États membres du Conseil de l'Europe, du PE et de l'Assemblée parlementaire du Conseil d'Europe et une année pour une « petite » Conférence dont les membres sont les présidents des parlements des Communautés européennes y compris le PE. Cet arrangement particulier fait de la CPPUE une sorte de point contact au niveau parlementaire entre les deux organisations principales internationales ou supranationales établies dans l'Europe de l'après-Deuxième Guerre mondiale<sup>959</sup>.

Dans une quatrième étape (1999— jusqu'à présent), la CPPUE n'est qu'une « petite » Conférence, c'est-à-dire qu'elle ne se compose que des Présidents des parlements nationaux de l'UE et du Président du PE. La « petite » Conférence a été transformée en un forum

---

<sup>958</sup> Cf. The history of the EU Speakers Conference, consultation disponible sur le site web d'IPEX, <http://www.ipex.eu/IPEXL->

WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc54d8d4eaf014d9095cb270339&appLng=FR

<sup>959</sup> Fasone (C.) (2016). « Ruling the (Dis-)Order of Interparliamentary Cooperation? The EU Speakers' Conference », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 271.

interparlementaire autonome régulièrement convoqué au moins une fois par an après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam du 1<sup>er</sup> mai 1999<sup>960</sup>. Ainsi, on peut estimer que la CPPUE s'est adaptée à la forme d'un forum depuis l'année 1999<sup>961</sup>. Sa taille est réduite comparée aux autres forums interparlementaires tels que la COSAC, la Conférence sur la PESC/PSDC et la Conférence sur la SCGE, ce qui a donné à la CPPUE une possibilité de travailler avec un bon niveau d'efficacité au cours des dernières années<sup>962</sup>. La CPPUE a adopté les lignes directrices pour son fonctionnement intérieur et lancé le projet d'IPEX à Rome du 22 au 24 septembre 2000, afin d'assurer ses diverses fonctions. Elle a été initialement considérée comme un forum de discussion sur les sujets tels que le rôle des parlements nationaux dans l'UE et dans le contrôle de leurs exécutifs. Toutefois, les réformes des traités européennes, commençant par le Traité établissant une constitution pour l'Europe, signé à Rome par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne le 29 Octobre 2004 mais non ratifié, ont déclenché la construction d'un nouveau rôle institutionnel pour la CPPUE<sup>963</sup>. Dans ce contexte, la CPPUE a adopté les lignes directrices sur la coopération interparlementaire dans l'UE en 2004 et les a amendées en 2008, définissant les objectifs, la structure, les domaines et les instruments de coopération<sup>964</sup>. Les lignes directrices adoptées en 2008, lesquelles reprennent les grandes lignes du Code Copenhague<sup>965</sup>, prévoient un nouvel objectif qui est la promotion de la coopération avec les parlements des pays tiers<sup>966</sup>. Cependant, ces lignes directrices ne sont pas mises à jour pour inclure les développements récents de coopération interparlementaire comme la création de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que le Group de Contrôle Parlementaire Conjoint d'Europol (GCPC)<sup>967</sup>. Par la suite, les lignes directrices de la CPPUE ont été adoptées lors de la Conférence tenue à Stockholm les 14 et 15 mai 2010. L'usage du terme « lignes directrices » au lieu de celui de « règlement intérieur » apporte une nuance traduisant la volonté des membres ne pas institutionnaliser davantage la conférence. La CPPUE a connu une 'seconde jeunesse' après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en essayant d'exercer une fonction réglemantaire sur les nombreuses « scènes » interparlementaires du système de gouvernement de l'UE<sup>968</sup>. En effet, elle a joué un rôle de « quasi-constitutionnel »<sup>969</sup> dans la création des Conférences/réunions interparlementaires sectorielles telles que la Conférence sur la PESC/PSDC créée en 2012, la Conférence sur la SCGE créée en 2013 ainsi que le GCPC créée en 2017<sup>970</sup>.

---

<sup>960</sup> *Ibid.*

<sup>961</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 287.

<sup>962</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 272.

<sup>963</sup> Fasone (C.) (2018c). « A 'second youth' for the EU Speakers' Conference? A critical appraisal of its 'quasi-constitutional' role », *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, p. E-88.

<sup>964</sup> *Ibid.*

<sup>965</sup> Parlement européen, *Code de conduite de Copenhague pour les Parlements*, Bruxelles, 27 janvier 2003, *J.O.U.E.*, 2 juillet 2003, C154/1.

<sup>966</sup> Cattoir-Jonville (V.) (2017). « La COSAC : une modalité originale d'association des parlements nationaux à l'Union européenne ou la préfiguration d'un système bicaméral en Europe », in : C. Marliac (dir.), *État du droit, état des droits*. Mélanges en l'honneur du Professeur Dominique Turpin, Éditions du Centre Michel de l'Hopital-LGDJ Lextenso, Collection des Mélanges, n° 1, p. 358.

<sup>967</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-88.

<sup>968</sup> *Ibid.* p. E-84.

<sup>969</sup> *Ibid.*

<sup>970</sup> Voy. Heffler (C.) et Gattermann (K.) (2015). *op. cit.*

Les objectifs de la CPPUE sont de promouvoir le rôle des Parlements, de réaliser un travail commun au service des activités interparlementaires (Art. 2.1 des lignes directrices de la CPPUE, adoptées à Stockholm les 14 et 15 mai 2010) et d'encadrer la coordination des activités interparlementaires de l'UE (Art. 2.3 desdites lignes directrices).

## **2. La COSAC**

L'idée de créer la COSAC est venue notamment de la suppression d'un contact avec la législation communautaire à la suite à l'introduction en 1979 des élections au suffrage universel direct<sup>971</sup>. Le 20 mai 1989 à Madrid, lors de la Conférence des Présidents de 12 parlements européens, M. Laurent Fabius, qui était Président de l'Assemblée nationale française, a proposé d'établir une entité interparlementaire composée des parlementaires des parlements nationaux et du PE, en vue de favoriser un échange d'idées entre parlementaires sur des questions spécifiques. Relevons cependant que l'idée s'inspire fortement d'une conférence organisée en mai 1987 par la Chambre des représentants de Belgique à Bruxelles, qui avait rassemblé environ soixante-dix délégués issus des commissions des parlements nationaux, spécialisées dans les affaires européennes et que du PE<sup>972</sup>. Le PE avait également fourni un élan important en faveur de la création de la COSAC, en promouvant une initiative similaire dans une résolution qu'il avait adopté le 16 février 1989<sup>973</sup>, dans laquelle il demandait que des réunions conjointes régulières aient lieu entre les représentants des commissions des affaires européennes des parlements nationaux et les commissions permanentes du PE<sup>974</sup>. La première réunion de la COSAC a été finalement organisée par l'Assemblée nationale française les 16 et 17 novembre 1989 à Paris et dix des douze États membres y ont participé<sup>975</sup>. Elle a permis aux participants de constater l'intérêt d'échanges portant à la fois sur le contrôle exercé par chaque organe spécialisé des affaires européennes et sur des questions relatives au fonctionnement de l'UE<sup>976</sup>.

La COSAC est confrontée à deux problèmes structurels principaux : le premier est lié au statut du PE au sein de la Conférence et le deuxième est relatif à la représentativité et au mandat des députés qui participent à la Conférence<sup>977</sup>. Ces problèmes se sont manifestés lors la conférence des parlements de la Communauté européenne (ou Assises) tenue à Rome du 27 au 30 novembre 1990. L'idée d'organiser les Assises, composées de 173 parlementaires nationaux

---

<sup>971</sup> Knudsen (M.) et Carl (Y.) (2008). « COSAC – its Role to Date and its Potential in the Future » in: Barrett (G.) (ed), *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin, Clarus Press in association with the Institute of European Affairs, p. 458.

<sup>972</sup> *Ibid.*, p. 457.

<sup>973</sup> La résolution du PE sur les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen (*J.O.C.E.* C69/149, le 20 mars 1989) a été basée sur un rapport (A2-348/88, 6 janvier 1989) de Hans-Joachim Seeler, le député européen.

<sup>974</sup> Knudsen (M.) et Carl (Y.) (2008). *op. cit.*, pp. 457-458.

<sup>975</sup> Voy. Message de Laurent Fabius lors de la COSAC des 18-19 novembre 1989 à Paris (consultation disponible sur le site web de la COSAC <http://www.cosac.eu/france1989-fr/>).

<sup>976</sup> Voy. [https://www.senat.fr/europe/cosac/cosac\\_introduction.html#presentation](https://www.senat.fr/europe/cosac/cosac_introduction.html#presentation)

<sup>977</sup> Costa (O.) et Latek (M.) (2001). *op. cit.*, p. 144.

et de 85 députés européens, a été proposée par le Président français, François Mitterrand dans un discours le 25 octobre 1989 devant le PE<sup>978</sup>. Elle a été ensuite soutenue par deux résolutions du PE, qui voyait cela comme une occasion d'obtenir du soutien pour ses propositions dans le « rapport Spinelli »<sup>979</sup> comportant un projet de Traité instituant l'Union européenne<sup>980</sup>. Lors de la réunion à Cork en mai 1990, la COSAC a admis le principe de l'organisation des Assises afin de discuter des changements possibles du traité, mais elle a voulu influencer ladite organisation.

Les divergences se sont manifestées à Rome entre les parlementaires nationaux et européens. Les premiers considéraient que, indépendamment du contrôle de chaque parlement national sur son propre gouvernement, l'objectif ultime d'une coopération interparlementaire doit être la création d'un contre-pouvoir démocratique plus effectif face aux institutions de l'UE, et demandaient une institutionnalisation<sup>981</sup> accrue des conférences des parlements, tandis que les seconds préconisaient une association limitée des parlements nationaux puisqu'ils souhaitaient que la COSAC demeure un forum pour l'échange d'informations et des meilleures pratiques<sup>982</sup>. Certains parlements nationaux ont estimé que le PE avait pris en otage la conférence pour son propre compte<sup>983</sup>.

Ainsi, les Assises ne se sont jamais de nouveau réunies après le Traité de Maastricht<sup>984</sup>, même si la déclaration n° 14 annexée au traité de Maastricht propose de convoquer une conférence des parlements. Cet échec des Assises est lié aux craintes des députés européens. En effet, « *le renouvellement d'une telle conférence impliquerait son institutionnalisation et donc affaiblirait les pouvoirs du Parlement européen* »<sup>985</sup>. Ce dernier a refusé donc « *toute association avec les parlements nationaux où on ne lui permettrait pas d'être majoritaire* »<sup>986</sup>. Dans le même ordre d'idée, le PE ne souhaitait pas que la COSAC soit considérée comme une seconde chambre parlementaire au niveau européen<sup>987</sup>. Dans un premier temps, il « *a poursuivi une stratégie visant à promouvoir des modes de coopération peu formalisés, à l'inverse des*

---

<sup>978</sup> Knudsen (M.) et Carl (Y.) (2008). *op. cit.*, p. 460.

<sup>979</sup> Rapport d'Altiero Spinelli sur l'avenir de l'Europe à La Haye, 8-10 octobre 1953.

<sup>980</sup> Cygan (A.) (2016). « COSAC: Birth, Evolution, Failures and Perspectives », *op. cit.*, p. 219.

<sup>981</sup> Une force institutionnelle s'explique, dans la coopération interparlementaire, par des fondements constitutionnels tels que des règlements inscrit au journal officiel de l'UE ou des règlements d'ordre intérieur. Voy. Eppler (A.) et Maurer (A.) (2017). « Parliamentary scrutiny as a function of interparliamentary cooperation among subnational parliaments », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 23, n° 2, p. 243

<sup>982</sup> Marion (C.) (1999). *op. cit.*, p. 183 ; Esposito (A.) (2016). *op. cit.*, p. 331 ; Certains estiment que l'intervention des parlements nationaux dans l'UE est une tentative de « renationalisation » de l'UE. Sur ce point, voy. Guilloud-Colliat (L.) (2014). « Section 2- Le contrôle parlementaire de l'Union européenne » in *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 286.

<sup>983</sup> Knudsen (M.) et Carl (Y.) (2008). *op. cit.*, p. 461.

<sup>984</sup> Guillard (C.) (2010). *op. cit.*, p. 188.

<sup>985</sup> Marion (C.) (1999). *op. cit.*, p. 180.

<sup>986</sup> *Ibid.*

<sup>987</sup> Le PE avait une crainte de voir émerger une seconde chambre concurrente. Cette crainte ralentit le renforcement de la COSAC. Sur ce point, voy. Houser (M.) (2005). *op. cit.*, p. 349. ; Rapport du Parlement européen sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne (Rapporteur : Giorgio Napolitano), 23 janvier 2002, A5-0023/2002, p. 8.

*parlements nationaux* »<sup>988</sup>. Une telle tension entre le PE et les parlements nationaux continue d'apparaître non seulement dans le cadre de la COSAC, mais aussi de manière générale, au sein des autres forums interparlementaires<sup>989</sup>.

Depuis l'adoption de son premier règlement en 1991, il y a eu plusieurs révisions du règlement. Le dernier règlement a été adopté par la XLV<sup>e</sup> COSAC qui a eu lieu à Budapest les 29 et 31 mai 2011<sup>990</sup>. S'il n'y avait pas eu de disposition relative à la COSAC dans le Traité de Lisbonne, les parlements nationaux de l'UE et le PE n'auraient pas eu à réviser maintes fois le règlement de la COSAC. L'article 1.2 de ce règlement révèle l'objectif de la COSAC qui est de promouvoir l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le PE et d'organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes spécifiques.

### **3. La Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC**

À propos de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, après les premières discussions entre la Présidence belge, le PE et les parlements des États membres de l'UE en 2010, la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE qui a eu lieu les 4-5 avril 2011 s'est terminée sans parvenir à un accord commun<sup>991</sup>. Les parlementaires de plusieurs parlements nationaux et du PE n'ont pu aboutir à un consensus final concernant la question de savoir à quoi devrait ressembler leur 'conférence'<sup>992</sup>. La Présidence belge conclut en déclarant qu'«*étant donné les divergences de vue, les Présidents n'ont pas abouti à un accord quant à tous les aspects de l'établissement d'une Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.*»<sup>993</sup> Toutefois, la Conférence est arrivée à un accord sur certains points comme les suivants : «*Cette conférence remplace les réunions existantes de la Conférence des présidents de commissions des affaires étrangères (COFACC) et de la Conférence des présidents de commissions de la défense (CODAC) ; Chaque parlement national d'un État candidat à l'adhésion, ainsi que chaque pays européen membre de l'OTAN peut participer en tant qu'observateur ; La Conférence se réunit deux fois par an dans le pays qui assure la Présidence semestrielle du Conseil ou au PE à Bruxelles ; La Présidence des réunions est assurée par le parlement national de l'État membre assurant la Présidence semestrielle du Conseil en étroite coopération avec le PE ; Le Haut Représentant de l'Union européenne pour les Affaires*

---

<sup>988</sup> Marion (C.) (1999). *op. cit.*, p. 179.

<sup>989</sup> Cf. Herranz-Sursallés (A.) (2014). « The EU's Multilevel Parliamentary (Battle) Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy », *préc.*; Certains parlements nationaux considèrent le PE comme un concurrent ou un antagoniste surtout par rapport au système d'alerte précoce. Voy. Esposito (A.) (2016). *op. cit.*, p. 329.

<sup>990</sup> Règlement de la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, 2011/C, 229/01. (ci-après, le règlement de la COSAC).

<sup>991</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2012a). *op. cit.*, p. 156.

<sup>992</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2016). *op. cit.*, p. 237.

<sup>993</sup> Point 5 des Conclusions de la 'Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne', Bruxelles, 4-5 avril 2011, (consultation disponible à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc530b1bef60130b64f909f0023&appLng=FR>).

*étrangères et la Politique de sécurité est invité aux réunions de la Conférence au cours desquelles sont exposées les lignes directrices et les stratégies de la politique étrangère et de défense commune de l'Union ; La Conférence peut adopter par consensus des conclusions non contraignantes ; Elle approuve son règlement d'ordre intérieur et ses modalités de fonctionnement.»<sup>994</sup>*

Le compromis final, finalisé le 20 avril 2012, contient l'affirmation suivante : chaque parlement de l'UE prend, de manière autonome, les décisions sur la composition de sa délégation ; les parlements nationaux sont représentés par les délégations composées de six parlementaires ; en ce qui concerne les parlements bicaméraux, l'attribution des places dans la délégation se fait sur la base d'un accord interne ; le PE est représenté par une délégation composée de seize membres du PE ; le secrétariat de la Conférence est assuré par le parlement national de l'État membre qui assure la Présidence semestrielle du Conseil en étroite coopération avec le PE ainsi qu'avec la Présidence précédente et la Présidence suivante<sup>995</sup>.

Pourtant, jusqu'à l'obtention d'un accord commun sur sa composition et son organisation de structure, la Conférence a été confrontée à plusieurs problèmes : quant à la taille de la délégation, le PE a fait valoir que sa délégation devait être plus grande que d'autres délégations des parlements nationaux parce qu'il avait besoin d'experts qui viennent de toutes les commissions travaillant sur les questions ayant trait à la PSDC au-delà de la sous-commission dans la sécurité et la défense (SEDE) afin de contrôler la PSDC<sup>996</sup>. Inversement, plusieurs parlements nationaux ont souligné que la PESC/PSDC constitue un domaine intergouvernemental et que partant, le PE ne peut être représenté par de plus grands nombres que les parlements nationaux<sup>997</sup>. Néanmoins, d'un point de vue quantitatif, le PE est minoritaire puisque le nombre total des membres issus des parlements nationaux sont 168 contre 16 (le nombre total des membres issus du PE), soit plus de dix fois plus. Il reste qu'en pratique, la plupart des délégations des parlements nationaux participent à la Conférence avec moins de six délégués depuis la Conférence qui a eu lieu à Chypre en septembre 2012<sup>998</sup>. De toute façon, le compromis du 20 avril 2012 (la composition, la taille des délégations, le remplacement de la COFACC et celui de la CODACC ainsi que l'absence de secrétariat permanent) a été réaffirmé dans un règlement d'ordre intérieur adopté à Chypre les 9-10 septembre 2012 lors de la première Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC<sup>999</sup>.

---

<sup>994</sup> *Ibid.*

<sup>995</sup> Voy. Les Conclusions de la Présidence Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, Varsovie, 20-21 avril 2012, (consultation disponible à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc530b1bef60130b6491e6c001d&appLng=FR>).

<sup>996</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2016). *op. cit.*, p. 239.

<sup>997</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2012a). *op. cit.*, p. 157.

<sup>998</sup> Cf. La liste des participants de chaque Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC depuis 2012. (consultation disponible au site d'IPEX, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248>).

<sup>999</sup> Règlement intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC adopté à Chypre les 9-10 septembre 2012, (consultation disponible à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248>).

Selon l'article 1.1 de ce règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, cette Conférence vise à fournir « un cadre pour l'échange d'informations et de meilleures pratiques dans le domaine de la PESC et de la PSDC, en vue de permettre aux parlements nationaux et au Parlement européen d'être pleinement informés au moment d'assumer leurs rôles respectifs dans ce domaine de politique ».

#### **4. La Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE**

Pour ce qui est de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne (ci-après la Conférence interparlementaire sur la SCEG), la CPPUE a proposé, en avril 2013, la création d'une conférence interparlementaire dans le cadre du renforcement de l'Union économique et monétaire (ci-après, l'UEM). Selon les conclusions de la CPPUE qui a eu lieu en avril 2013, les Présidents notent qu'« *il convient d'intensifier la coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux, dans le contexte de la nouvelle gouvernance économique de l'UEM, en s'appuyant sur l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire (TSCG). Ils constatent également que la création d'une conférence interparlementaire, sur la base de cet article, offre aux parlements nationaux une occasion unique de déterminer leur rôle en matière de garantie de la responsabilité démocratique et de la légitimité de l'UE, dans le contexte d'un cadre de politique financière, budgétaire et économique plus intégré.* »<sup>1000</sup> Dans ce contexte, la première Conférence aux termes de l'article 13 du TSCG, signé en mars 2012 par vingt-cinq États membres de l'UE<sup>1001</sup> et entré en vigueur en janvier 2013, a eu lieu en octobre 2013 à Vilnius, Lituanie. Or, à la différence de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC qui a adopté son règlement d'ordre intérieur lors de sa deuxième réunion, la Conférence interparlementaire sur la SCEG a pris deux ans pour parvenir à un accord sur l'adoption de son règlement d'ordre intérieur<sup>1002</sup>. Ce dernier a été finalement adopté lors de la Conférence qui a eu lieu le 10 novembre 2015 à Luxembourg au cours de laquelle cette dernière est dénommée « Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne » (Art. 1.1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG).

L'article 2.1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG met en évidence l'objectif de cette dernière, lequel est de fournir « un cadre de référence pour le débat et l'échange d'informations et de meilleures pratiques pour la mise en œuvre des

---

<sup>1000</sup> Les conclusions de la CPPUE, Nicosie, 21-23 avril 2013, (consultation disponible à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc53782a3ff0137bbfaafe71dbb>).

<sup>1001</sup> Le Royaume-Uni et la République tchèque n'ont pas signé le TSCG, ni la Croatie qui a adhéré à l'UE en juillet 2013.

<sup>1002</sup> L'adoption du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG a été retardée à cause des désaccords entre les parlements surtout concernant la taille de délégation.

dispositions du Traité (sur la SCEG), afin de renforcer la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen et de contribuer à assurer la responsabilité démocratique dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'UE, en particulier de l'UEM, en tenant compte de la dimension sociale et sans préjudice des compétences des parlements de l'UE<sup>1003</sup>. En outre, à l'instar de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG « remplace les réunions des Présidents des commissions sectorielles compétentes organisées dans le cadre de la dimension parlementaire de la Présidence du Conseil de l'UE par le parlement national de l'État membre exerçant la Présidence » (Art. 2.2 dudit règlement). Plus précisément, elle a remplacé deux réunions planifiées des Présidents des commissions pertinentes – commissions sur le budget et la finance et commissions sur l'économie<sup>1004</sup>.

## **5. Le Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol**

Enfin, concernant le Groupe de Contrôle Parlementaire Conjoint d'Europol (ci-après, le GCPC), il n'était pas facile de décider de la forme de coopération interparlementaire à retenir pour le contrôle des activités d'Europol. Lors de la réunion plénière de la XLIIème COSAC du 10 au 12 mai 2009 à Prague, plusieurs suggestions ont été faites. *L'Eduskunta* finlandais a proposé d'utiliser des réunions interparlementaires existantes et le *Sénat* français a suggéré la création d'une commission mixte composée de députés des parlements nationaux et du PE<sup>1005</sup>. Certains parlements ont préféré renforcer le rôle de la COSAC dans ce domaine.

Les parlements de l'UE ont continué à débattre sur cette idée lors de la réunion plénière de la XLIIIème COSAC du 30 mai au 1 juin 2010 à Madrid. Certains parlements/chambres étaient favorables à l'idée selon laquelle la COSAC prendrait part au contrôle sur Europol tandis que d'autres parlements/chambres comme la Chambre des représentants belge, la *Tweede Kamer* néerlandaise, le *Bundestag* allemand et la Chambre des Députés luxembourgeoise, s'opposent fortement à cette idée<sup>1006</sup> parce qu'ils considèrent qu'une réunion entre leurs organes spécialisés dans les affaires intérieures serait plus pertinente que la COSAC pour le contrôle d'Europol. La COSAC pourrait traiter des questions sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) dans le cas où de telles questions font partie des affaires de l'Union

---

<sup>1003</sup> L'article 2.1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG prévoit que « *la Conférence interparlementaire sur la SCEG est un cadre de référence pour le débat et l'échange d'informations et de meilleures pratiques pour la mise en œuvre des dispositions du Traité, afin de renforcer la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen et de contribuer à assurer la responsabilité démocratique dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'UE, en particulier de l'UEM, en tenant compte de la dimension sociale et sans préjudice des compétences des parlements de l'UE.* »

<sup>1004</sup> Cooper (I.) (2014). « Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "article 13" inter-parliamentary conference », *Working Papers Series*, 21, Luiss Guido Carli School of Government, p. 14. (consultation disponible à <http://sog.luiss.it>).

<sup>1005</sup> Le 11<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : développements dans l'Union européenne procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, à Prague, 11-12 mai 2009, p. 14.

<sup>1006</sup> Le 13<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : développements dans l'Union européenne procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, à Madrid, 2010, p. 28.

européenne, mais le caractère du domaine de l'ELSJ étant assez sensible il nécessite le plus souvent des experts spécifiques.

La première base juridique de la coopération interparlementaire dans le contrôle parlementaire sur Europol se trouve dans le Traité de Lisbonne consacrant que les parlements nationaux exercent une surveillance des activités d'Europol par le biais de leur contrôle sur leurs gouvernements respectifs, conformément aux règles constitutionnelles de chaque État membre. Selon l'article 88.2 du TFUE, on peut en effet constater que les parlements nationaux sont associés au contrôle des activités d'Europol.

L'article 51 du règlement (UE) 2016/794 constitue en effet un autre fondement juridique spécifique de la coopération interparlementaire sur Europol. De même que l'article 12 (c) du Traité de l'Union européenne et l'article 9 du protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne sont des fondements juridiques de la coopération interparlementaire dans l'espace de sécurité, de liberté et de justice qui contient Europol. Ce qui diffère entre l'article 51 dudit règlement et les autres articles existants c'est que le premier, qui relève du droit dérivé unilatéral, précise le contenu de la coopération interparlementaire dans le cadre du contrôle des activités d'Europol, et énumère les objets du contrôle parlementaire conjoint sur Europol, au lieu de ne donner qu'une simple explication sur l'organisation d'un groupe de contrôle parlementaire conjoint, inspirée par lesdits articles du droit primaire de l'UE<sup>1007</sup>.

Après l'adoption du nouveau règlement Europol, le groupe de travail composant la troïka de la Conférence des présidents (Luxembourg-Slovaquie-Estonie-PE) a consulté les parlements/chambres de l'UE afin de définir les modalités du groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol, conformément aux conclusions de la Conférence des présidents des parlements de l'UE (Luxembourg 22-24 mai 2016). Le groupe de travail de Troïka a considéré que ces modalités qui étaient censées être adoptées lors de la Conférence des présidents des parlements de l'UE à Bratislava du 23 au 25 avril 2017, réfèrent aux questions sur le fonctionnement de base du GCPC<sup>1008</sup>.

Basé sur ces considérations, le groupe de travail de la Troïka a envoyé un questionnaire posant trois questions fondamentales à tous les parlements/chambres et au Parlement européen le 23 septembre 2016 et trente-quatre parlements/chambres représentant vingt-cinq États membres et le PE ont répondu au questionnaire<sup>1009</sup>. Le groupe de travail de Troïka a présenté

---

<sup>1007</sup> Les sources du droit de l'UE se composent de trois types de sources à savoir les sources primaires, les sources dérivées et les sources de droit subsidiaire. En gros, les sources primaires comportent les Traités et les protocoles annexés aux Traités et les sources dérivées comportent les actes unilatéraux définis par l'article 288 TFUE (ex : le règlement, la directive, la décision, la recommandation et l'avis) et les actes conventionnels (ex : les accords internationaux, les accords entre les États membres, les accords entre les institutions de l'UE) et enfin les sources de droit subsidiaire comprennent le droit international et les principes généraux du droit.

<sup>1008</sup> « *Europol Joint Parliamentary Scrutiny Group* », Draft Proposal of Troika Working Group for LIBE Inter-parliamentary Committee Meeting, 28 novembre 2016, p. 2.

(consultation disponible à [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/05eb6a1b-2a40-40bf-9e76-7fdb9a71c35d/Troika\\_Working\\_Group\\_Proposal\\_for\\_LIBE\\_ICM.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/05eb6a1b-2a40-40bf-9e76-7fdb9a71c35d/Troika_Working_Group_Proposal_for_LIBE_ICM.pdf)).

<sup>1009</sup> *Ibid.*

un projet de texte sur les modalités du groupe de contrôle parlementaire conjoint aux parlements/chambres et d'autres amendements potentiels<sup>1010</sup>.

De ce fait, on constate que le groupe de travail de Troïka (Luxembourg-Slovaquie-Estonie-PE) joue un rôle important pour examiner soigneusement la nouvelle contribution apportée par les parlements de l'UE dans les réponses au questionnaire. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement Europol le 1<sup>er</sup> mai 2017, le GCPC a eu sa première réunion constitutive à Bruxelles les 9-10 octobre 2017. Cette première rencontre s'est tenue lors de la présidence estonienne et est organisée par le *Riigikogu* en coopération avec le PE. Mais elle n'a pas réussi à adopter le règlement intérieur du GCPC. Ce dernier a été finalement adopté dans la réunion du GCPC qui a eu lieu à Sofia les 18 et 19 mars 2018. Il concrétise le pouvoir de contrôle du GCPC, conféré par le règlement Europol (Règl. (UE) 2016/794)<sup>1011</sup>. Il confère en effet au GCPC un droit d'informations qui est un élément important pour un véritable contrôle parlementaire. L'article 4.6.3 dudit règlement prévoit que « *le GCPC peut demander d'autres documents pertinents nécessaires à l'exécution de ses missions relatives au contrôle politique des activités d'Europol* » et que « *[T]oute délégation parlementaire du GCPC peut soumettre une telle demande par écrit aux coprésidents* ».

Il est intéressant de constater que ce règlement intérieur permette aux conclusions de la troïka présidentielle de se voir « *annexer des annotations faisant valoir un point de vue spécifique, sans que cela ne bloque le processus décisionnel* »<sup>1012</sup>. De telles annotations pourraient contribuer au contrôle substantiel du GCPC, en donnant à ce dernier des informations concrètes et utiles. Un réexamen dudit règlement intérieur est censé être effectué en octobre 2019<sup>1013</sup>.

À la différence des autres coopérations interparlementaires, l'objectif du GCPC n'est pas inscrit dans son règlement intérieur, mais dans l'article 51 du règlement Europol (Regl. (UE) 2016/794)<sup>1014</sup>. De ce fait, d'après l'article 51. 2 du règlement Europol, l'objectif du GCPC est d'assurer « *le contrôle politique des activités d'Europol dans l'accomplissement de sa mission, y compris en ce qui concerne leur incidence sur les libertés et les droits fondamentaux des personnes physiques* ».

Compte tenu de ce qui précède, on pourrait constater que les Conférences/réunions interparlementaires dans l'UE ne sont pas établies en un clin d'œil. Il a été en effet difficile de

---

<sup>1010</sup> « *Europol Joint Parliamentary Scrutiny Group* », Draft Proposal of Troika Working Group for LIBE Inter-parliamentary Committee Meeting, 28 novembre 2016, préc., p.6.

<sup>1011</sup> Les délégations ont adopté, par consensus, un texte de compromis proposé par la Présidence bulgare et la commission LIBE du PE.

<sup>1012</sup> Voy. La commission des affaires européennes du Sénat français, une note relative au règlement intérieur du GCPC du 5 avril 2018 (consultation disponible à [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires\\_europeennes/Divers/EUR\\_2018\\_193\\_reglement\\_interieur\\_GCPC.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Divers/EUR_2018_193_reglement_interieur_GCPC.pdf)).

<sup>1013</sup> *Ibid.*

<sup>1014</sup> L'article 1 du règlement intérieur du GCPC prévoit que « *[L]es missions et compétences du groupe de contrôle parlementaire conjoint (GCPC) sont inscrites dans le règlement Europol, notamment à l'article 51* ».

s'entendre sur un accord pour créer de telles Conférences/réunions interparlementaires dans l'UE. Outre cela, il n'est certainement pas négligeable qu'avec leurs savoir-faire accumulés, les anciennes Conférences interparlementaire transversales comme la CPPUE et la COSAC aient contribué à la création des Conférences/réunions interparlementaires sectorielles apparues après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Cela ajoute une couche interparlementaire de gouvernance, qui reste liée à une directe représentation des citoyens portant une voix européenne, à la gouvernance de l'UE.

Même si chaque Conférence/réunion interparlementaire a sa propre histoire d'établissement et son propre objectif, les cinq Conférences/réunions interparlementaires se développent l'une avec l'autre. On assiste à l'évolution progressive des coopérations interparlementaires, par exemple, le remplacement de la Conférence des présidents de commissions des affaires étrangères (COFACC) et de la Conférence des présidents de commissions de la défense (CODAC) par la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC. On peut déduire que le Traité de Lisbonne a eu un impact sur la création des coopérations interparlementaires sectorielles. Bien que la création de la Conférence interparlementaire sur la SCEG ait été déclenchée par la crise économique et financière en Europe, sans le Traité de Lisbonne qui encourage la coopération interparlementaire, il aurait sans doute été difficile d'organiser cette Conférence.

## **B. Les caractéristiques communes de l'organisation des coopérations interparlementaires**

Même s'il existe des différences entre les organisations des coopérations interparlementaires mises en place, ces dernières disposent des caractéristiques communes. Il s'agit de l'existence des dispositions relatives au lieu, à la fréquence de réunions, à la convocation de réunions ordinaires et extraordinaires, à la composition, à une troïka présidentielle ainsi qu'à l'entrée en vigueur et la révision d'un règlement (intérieur ou d'ordre intérieur) ou des lignes directrices d'une coopération interparlementaire.

Quant à la fréquence de réunions, sauf la CPPUE qui se réunit une seule fois par an durant la seconde moitié d'une année de calendrier <sup>1015</sup>, les autres coopérations interparlementaires mises en place se réunissent au moins une fois par semestre, soit deux fois par an<sup>1016</sup>. La COSAC, la Conférences interparlementaire pour la PESC/PSDC et la Conférence

---

<sup>1015</sup> Voy. L'article 3 des lignes directrices de la CPPUE, adoptées les 14 et 15 mai 2010 à Stockholm.

<sup>1016</sup> Voy. L'article 2.1 du règlement de la COSAC, l'article 3.1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, adopté le 10 novembre 2015 à Luxembourg, l'article 3.1 du règlement intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, adopté les 9 et 10 septembre 2012 à Chypre ainsi que l'article 3.4 du règlement intérieur du GCPC, adopté le 19 mars 2018 à Sofia.

interparlementaire sur la SCEG ont respectivement une disposition sur l'accès du public aux réunions<sup>1017</sup>. Toutefois, en pratique, seuls les invités peuvent assister à ces Conférences.

Concernant le lieu de réunions, la COSAC et la CPPUE se réunissent toujours dans l'État membre assurant la Présidence du Conseil de l'UE (dans le pays du parlement de la Présidence). Dans le cas de la CPPUE, cette dernière confirme les parlements appelés à assumer les deux Présidences suivantes, à la fin de chaque réunion<sup>1018</sup>. Dans le cas de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDCE, même si l'article 3.1 de son règlement d'ordre intérieur permet à la Conférence de se réunir non seulement dans l'État membre assurant la Présidence du Conseil de l'UE mais également au PE à Bruxelles, jusqu'à présent, cette Conférence ne s'est réunie que dans l'État membre assurant la Présidence du Conseil de l'UE comme les cas de la COSAC et de la CPPUE<sup>1019</sup>. La Conférence interparlementaire sur la SCEG se réunit au PE à Bruxelles et est organisée et présidée conjointement par le parlement de la Présidence et le PE au cours du premier semestre de chaque année<sup>1020</sup>. Cette réunion se tient dans le cadre de la « Semaine Parlementaire Européenne »<sup>1021</sup>. Au cours du second semestre, la Conférence se tient dans le pays du parlement de la Présidence. Inversement, le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC) se réunit dans le pays du parlement de la Présidence au cours du premier semestre et au PE à Bruxelles au cours du second semestre.

Seuls la COSAC et la Conférence interparlementaire sur la SCEG ont une disposition sur la convocation des réunions<sup>1022</sup>. Ces conférences (ou réunions) interparlementaires sont convoquées par le parlement de la Présidence (ou avec le PE conjointement dans le cas d'une co-organisation). La Conférence interparlementaire sur la SCEG préconise qu'elle soit convoquée avant la présentation de l'Analyse annuelle de la croissance et l'adoption des programmes nationaux de réforme, alors que les autres Conférences (ou réunions) interparlementaires ne prennent pas en considération le moment opportun de convoquer<sup>1023</sup>.

À la notable exception de la CPPUE, toutes les coopérations – la COSAC, la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi

---

<sup>1017</sup> Voy. L'article 3.4 du règlement de la COSAC, l'article 2.4 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC ainsi que l'article 3.8 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG.

<sup>1018</sup> L'article 3. 4 des lignes directrices de la CPPUE, adoptées les 14 et 15 mai 2010 à Stockholm.

<sup>1019</sup> Il est possible de vérifier tous les lieux de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC sur le site web d'IPEX.

<sup>1020</sup> Voy. L'article 3.1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, adopté le 10 novembre 2015 à Luxembourg.

<sup>1021</sup> La Semaine Parlementaire Européenne (*European Parliamentary Week, EPW*) rassemble des parlementaires nationaux et européens afin de discuter des affaires économiques, budgétaires et sociales. Elle se compose de la Conférence du « semestre européen » et de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance dans l'UE. La Conférence du « semestre européen » fournit une opportunité pour échanger d'informations sur des meilleures pratiques dans la mise en œuvre des cycles de semestre et pour renforcer une coopération afin de contrôler les activités des exécutives aux niveaux national et européen dans le cadre du « semestre européen ».

<sup>1022</sup> L'article 2.9 du règlement de la COSAC adopté en 2011, *J.O.U.E.*, 2011/C, 229/01 et l'article 3.2 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG.

<sup>1023</sup> L'article 3.2 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG.

que le GCPC – disposent d'un système de troïka présidentielle<sup>1024</sup>. Même si la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC n'a pas une disposition explicite sur la troïka présidentielle, l'article 6 de son règlement d'ordre intérieur, intitulé « le secrétariat », reconnaît implicitement la troïka présidentielle<sup>1025</sup>.

Les cinq formes de coopération interparlementaire ont toutes une ou des disposition(s) sur la composition dans leur règlement (intérieur ou d'ordre intérieur) ou lignes directrices<sup>1026</sup>. Or, la composition varie selon telle ou telle forme de coopération interparlementaire. Sauf le cas de la CPPUE dont la composition n'inclut que les membres de la CPPUE<sup>1027</sup>, la composition d'une Conférence (ou réunion) interparlementaire peut comprendre non seulement les membres de la Conférence (ou réunion) concernée mais également des représentants des institutions de l'UE, des observateurs, des experts et/ou des invités spéciaux.

Quant à la composition des délégations, toutes les Conférences (ou réunions) interparlementaires garantissent l'autonomie de chaque parlement afin que ce dernier détermine librement la composition de sa délégation. Or, même si le GCPC reconnaît l'autonomie de chaque parlement concernant la composition des délégations, son règlement intérieur délimite le champ de cette autonomie<sup>1028</sup>. La Conférence interparlementaire sur la SCEG permet à chaque parlement de déterminer librement non seulement la composition de sa délégation mais également la taille de sa délégation<sup>1029</sup>. Quant au cas des parlements qui ont choisi le système bicaméral, le *Bundesrat* autrichien et le *Bundesrat* allemand n'envoient aucun membre parlementaire à la Conférence interparlementaire sur la SCEG pour la plupart des cas. Quelquefois, ils n'y envoient qu'un seul membre parlementaire. Le Conseil national slovène (*Drzavni Svet*) n'y a jamais envoyé un seul membre parlementaire. Cependant, dans certains parlements bicaméraux comme le parlement néerlandais, le parlement espagnol, le parlement irlandais ainsi que le parlement italien, le nombre de la délégation des deux Chambres n'est pas très différent. Ainsi, il serait difficile d'estimer qu'une des deux Chambres participe plus activement à ladite Conférence.

---

<sup>1024</sup> L'article 2.5 du règlement de la COSAC, l'article 3.3 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que l'article 3.2 du règlement intérieur du GCPC. Or, la troïka présidentielle du GCPC est constituée des présidents des parlements de la Présidence actuelle, précédente et suivante et du PE, alors que celle de la COSAC et celle de la Conférence interparlementaire sur la SCEG se composent des délégations des parlements de la Présidence, de la Présidence précédente, de la Présidence suivante et du PE.

<sup>1025</sup> L'article 6.1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC dispose que « [L]e secrétariat de la Conférence interparlementaire est assuré par le parlement de la Présidence, en étroite coopération avec le Parlement européen et avec les parlements de la Présidence précédente et suivante ».

<sup>1026</sup> L'article 3 du règlement de la COSAC, l'article 1 des lignes directrices de la CPPUE, l'article 2 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, l'article 4 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que l'article 2 du règlement intérieur du GCPC.

<sup>1027</sup> L'article 1.1 des lignes directrices de la CPPUE.

<sup>1028</sup> L'article 2.1.(b) du règlement intérieur du GCPC prévoit que « [L]es membres du GCPC sont choisis individuellement par chaque parlement/chambre dans le souci d'en assurer l'expertise sur le fond ainsi que la stabilité dans la durée. Si possible, les membres du GCPC sont désignés pour toute la durée de leur mandat parlementaire ».

<sup>1029</sup> L'article 4.1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG.

Les autres Conférences (ou réunions) interparlementaires limitent le nombre de délégués par délégation. Dans le cas de la COSAC, chaque parlement national est représenté par un maximum de six membres de son(s) organe(s) spécialisé(s) dans les affaires de l'UE et le PE est représenté par six députés européens<sup>1030</sup>. La CPPUE ne se compose pas de délégations car elle est constituée des présidents des parlements nationaux de l'UE et du PE<sup>1031</sup>. Concernant la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, les parlements nationaux sont représentés chacun par six parlementaires, mais dans le cas d'un parlement national bicaméral, le nombre de membres de ses délégations est attribué en fonction de leur accord interne<sup>1032</sup>. Le PE est représenté par seize députés européens<sup>1033</sup>. Quant au GCPC, « *[C]haque parlement national d'un État membre appliquant le règlement Europol est représenté par quatre membres au maximum au sein du GCPC. Dans le cas des parlements bicaméraux, chaque chambre a le droit de désigner deux membres au maximum pour siéger au sein du GCPC. Le Parlement européen est représenté par seize membres au maximum au sein du GCPC* »<sup>1034</sup>.

Enfin, il convient de constater que l'existence d'une ou des disposition(s) sur l'entrée en vigueur et la révision (ou les amendements) du règlement (intérieur ou d'ordre intérieur) est un élément commun organisationnel des coopérations interparlementaires<sup>1035</sup>. Cela implique que toutes les coopérations interparlementaires mises en place sont ouvertes pour faire évoluer leur organisation et leur fonctionnement dans l'avenir.

---

<sup>1030</sup> L'article 3.1 du règlement de la COSAC adopté en 2011, *J.O.U.E.*, 2011/C, 229/01 ; La délégation du PE généralement inclut au moins un des deux vice-Présidents responsables pour les relations avec les parlements nationaux. Voy. Maioli (E.) et Scanderbech (C.) (2013). « Can national parliaments contribute through the early warning system to the EU decision-making process? », in: Cartabia (M.), Lupo (N.) et Simoncini (A.) (dir.), *Democracy and subsidiarity in the EU*, il Mulino, p. 201.

<sup>1031</sup> L'article 1.3 des lignes directrices de la CPPUE prévoit que « les Présidents peuvent être remplacés par un Vice-président de leur Chambre ».

<sup>1032</sup> L'article 2.1. (a) du règlement intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.

<sup>1033</sup> L'article 2.1. (b) du règlement intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.

<sup>1034</sup> L'article 2.1. (a) du règlement intérieur du GCPC.

<sup>1035</sup> Cf. Les articles 11 et 12 du règlement de la COSAC adopté en 2011, *J.O.U.E.*, 2011/C, 229/01, l'article 8 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, les articles 7 et 8 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, l'article 6 du règlement intérieur du GCPC ainsi que l'article 9 des lignes directrices de la CPPUE. Ce dernier se sert des termes « adoption » et « amendements » au lieu de ceux « entrée en vigueur » et « révision ». Cela met en évidence que le niveau du caractère contraignant des lignes directrices est plus faible que celui d'un règlement ou d'un règlement d'ordre intérieur.

**Tableau 5. L'organisation des coopérations interparlementaires**

	<b>COSAC</b>	<b>CPPUE</b>	<b>Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC</b>	<b>Conférence interparlementaire sur la SCEG</b>	<b>GCPC</b>
<b>Lieu de réunions</b>	Dans l'État membre assurant la présidence du Conseil de l'UE	Dans l'État membre assurant la présidence du Conseil de l'UE	Dans l'État membre assurant la présidence du Conseil de l'UE	Au premier semestre, dans le PE à Bruxelles ; au second semestre, dans l'État membre assurant la présidence du Conseil de l'UE	Au premier semestre, dans l'État membre assurant la présidence du Conseil de l'UE ; au second semestre, dans le PE à Bruxelles
<b>Fréquence de réunions</b>	Une fois par semestre	Une seule fois par an durant la seconde moitié d'une année de calendrier	Une fois par semestre	Une fois par semestre	Une fois par semestre
<b>Présidence</b>	Le parlement de la présidence tournante du Conseil de l'UE	Le parlement de la présidence tournante du Conseil de l'UE	Le parlement de la présidence tournante du Conseil de l'UE, en étroite coopération avec le PE	Au premier semestre, coprésidé par le parlement de la présidence tournante du Conseil de l'UE et par le PE ; au second semestre, présidé par le parlement de la présidence tournante du Conseil de l'UE	Coprésidé par le parlement de la présidence tournante du Conseil de l'UE et par le PE
<b>Composition</b>	Six membres par délégation	Des Présidents des Parlements de l'UE (Les Présidents peuvent être remplacés par un Vice-président de leur Chambre/Parlement)	Six membres par Chambre/Parlement national(e) ; seize membres du PE	La taille de délégation non fixée	Quatre membres par chaque parlement national (dans le cas des parlements bicaméraux, deux membres par Chambre) ; seize membres du PE

<b>Acte définissant l'organisation interne</b>	Règlement de la COSAC, adopté les 29-31 mai 2011 à Budapest	Lignes directrices de Stockholm révisées les 14-15 mai 2010	Règlement d'ordre intérieur adopté les 9-10 septembre 2012 à Chypre	Règlement d'ordre intérieur adopté le 10 novembre 2015 à Luxembourg	Règlement intérieur adopté le 19 mars 2018 à Sofia
<b>Nombre de dispositions des règlements (intérieurs) ou des lignes directrices</b>	12	9	9	8	6
<b>Degré de formalisation</b>	Très formalisée	Peu formalisée	Assez formalisée	Moins formalisée	Formalisée

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

(Sources : le site d'IPEX)

## **§2. Les aspects particuliers de l'organisation des coopérations interparlementaires**

Après avoir identifié les éléments organisationnels communs des coopérations interparlementaires, il importe à présent de mettre en exergue les singularités organisationnelles. De tels éléments particuliers pourraient en effet faire une réelle différence. Cette différence organisationnelle des coopérations interparlementaires nous permet d'analyser leur impact éventuel sur la capacité réelle de contrôle interparlementaire desdites coopérations, susceptible d'influencer directement la légitimité démocratique de l'UE. Avec cet objectif, le paragraphe identifie deux éléments organisationnels particuliers : on examine d'abord si la nature variable de l'acte définissant l'organisation interne des coopérations interparlementaires influence ou non, le degré de l'institutionnalisation des coopérations interparlementaires (A). Ensuite, il convient de mettre en évidence que certaines formes de coopération interparlementaire ont un organe ou un système spécifique que l'on ne trouve pas dans d'autres formes de coopération interparlementaire (B).

### **A. La nature variable de l'acte définissant l'organisation interne**

Il est possible d'émettre une hypothèse selon laquelle plus une coopération interparlementaire est formalisée, mieux cette dernière est organisée. Mieux organisée une coopération interparlementaire serait plus effective pour l'exercice d'un contrôle parlementaire sur des mesures législatives de l'UE et susceptible d'influer sur le processus de prise de décision politique au niveau de l'UE, ce qui conduirait finalement au renforcement de la légitimité

démocratique de l'UE, objectif ultime de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Il convient de prendre en considération le caractère contraignant de l'acte définissant l'organisation interne des coopérations interparlementaires comme un critère de formalisation. En fonction de ce degré, on pourrait distinguer deux des cinq types de coopération interparlementaire : un groupe de coopération interparlementaire plus formalisée et celui de coopération interparlementaire peu formalisée.

D'après ce critère du caractère contraignant de l'acte définissant l'organisation interne considérons la COSAC ainsi que la réunion du Groupe du Contrôle Parlementaire Conjoint d'Europol, coopération interparlementaire la plus récente au sein de l'UE ; toutes deux font partie d'une catégorie de coopération interparlementaire plus formalisée. En effet, la COSAC est directement mentionnée dans le Traité de Lisbonne<sup>1036</sup>. Par ailleurs, concernant la manière d'organiser une Conférence interparlementaire, l'usage de l'expression « règlement » implique que la COSAC est plus formalisée que les autres coopérations interparlementaires qui se servent de l'expression « lignes directrices » ou celle « règlement intérieur ». Seul le règlement de la COSAC a été publié au journal officiel de l'UE. Quant au groupe du contrôle parlementaire conjoint d'Europol, sa base juridique est fondée non seulement sur le Traité de Lisbonne mais aussi sur un règlement de l'UE<sup>1037</sup>. Dans son article 51 intitulé "contrôle parlementaire conjoint", ce nouveau règlement vise clairement à mettre en œuvre l'article 88, paragraphe 2, TFUE prévoyant que le « *contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux* ».

Considérant que les Traités fondant l'UE (en tant que droit primaire) et le règlement de l'UE (en tant qu'un des droits dérivés) sont concernés par l'effet direct du droit européen<sup>1038</sup>, un principe fondamental du droit européen, les actes définissant l'organisation interne de la COSAC et du GCPC, lesquels sont basés sur des articles précises des Traités fondant l'UE et d'un règlement de l'UE, ont logiquement un caractère relativement plus contraignant que ceux de la CPPUE, de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC ainsi que la Conférence interparlementaire sur la SCEG. Il en résulte que les actes définissant l'organisation interne de

---

<sup>1036</sup> L'article 10 du Protocole n° 1 annexé aux Traités fondant l'UE dispose qu'« [U]ne conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position. »

<sup>1037</sup> Il s'agit d'un nouveau règlement Europol qui met en œuvre les dispositions du Traité de Lisbonne concernant la structure d'Europol, son opération, son champ d'action, ses missions et le contrôle parlementaire. Voy. Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), préc.

<sup>1038</sup> L'effet direct du droit européen a été consacré par la CJCE dans le fameux arrêt « *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise* » du 5 février 1963, aff. 26/62, ECLI: ECLI:EU:C:1963:1. Dans cet arrêt, d'après la CJCE, le droit européen engendre non seulement des obligations pour les États membres de l'UE mais aussi des droits pour les particuliers. Ces derniers sont ainsi en mesure de se prévaloir de ces droits et invoquer directement des normes européennes devant les juridictions nationales et européennes.

la COSAC et du GCPC disposent d'un caractère plus formalisé que ceux de trois autres Conférences interparlementaires.

Toutefois, même si la COSAC et le GCPC sont relativement plus formalisées que les autres Conférences interparlementaires, il est difficile de croire que les coopérations interparlementaires sont institutionnalisées. Deux éléments illustrent que les coopérations interparlementaires (y compris la COSAC et le GCPC) sont peu institutionnalisées. En premier lieu, la mise en place d'une "conférence" (ou réunion) interparlementaire plutôt qu'une "assemblée" interparlementaire met en évidence que lors de l'établissement d'un nouvel organe interparlementaire, les parlements de l'UE et le PE visent à constituer un forum moins institutionnalisé et de nature moins contraignante<sup>1039</sup>. En second lieu, un tel caractère peu institutionnalisé peut être également trouvé dans la présidence tournante de la Conférence qui est liée à celle tournante du Conseil de l'UE<sup>1040</sup>. Force est de constater que la présidence tournante est devenue moins importante depuis que le Traité de Lisbonne a établi le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR) et le Président permanent du Conseil européen<sup>1041</sup>. En effet, le mandat de la présidence tournante ne dure que six mois alors que celui du HR est de cinq ans et que celui du Président permanent du Conseil européen est de deux ans et demi renouvelable une fois.

En définitive, la nature variable de l'acte définissant l'organisation interne des coopérations interparlementaires n'influence pas réellement leur institutionnalisation.

## **B. Les autres caractéristiques particulières de l'organisation des coopérations interparlementaires**

Certains organes interparlementaires disposent, du point de vue de leur organisation, de traits singuliers prenant différentes formes. Il peut s'agir de l'existence d'un membre permanent, comme au sein du secrétariat de la COSAC, ou de l'absence d'une troïka, comme dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, ou encore d'un représentant habilité à participer au conseil d'administration d'une agence européenne, comme le GCPC en offre une illustration pour Europol.

En premier lieu, le secrétariat de la COSAC se compose non seulement de fonctionnaires des parlements de la troïka présidentielle<sup>1042</sup> mais aussi d'un membre permanent qui apporte son soutien au secrétariat dans ses activités<sup>1043</sup>. L'existence d'un membre

---

<sup>1039</sup>Wouters (J.) et Raube (K.) (2012a). *op. cit.*, p. 156.

<sup>1040</sup>*Ibid.*

<sup>1041</sup>*Ibid.*

<sup>1042</sup> L'article 9.2 du règlement de la COSAC prévoit que « [L]es fonctionnaires des parlements de la troïka présidentielle sont nommés par chacun des parlements respectifs pour une période non renouvelable de dix-huit mois ».

<sup>1043</sup> L'article 9.1 du règlement de la COSAC.

permanent au sein du secrétariat est spécifique de la COSAC et aucune autre Conférence interparlementaire ne dispose d'un tel dispositif. Ce membre assure la coordination des activités du secrétariat de la COSAC sous la direction du Parlement de la Présidence<sup>1044</sup>. Or, le bureau du membre permanent au sein du secrétariat de la COSAC est situé dans le bâtiment du Parlement européen à Bruxelles, où se trouvent à la fois les bureaux des fonctionnaires représentant des parlements nationaux, des fonctionnaires de la direction des relations avec les parlements nationaux du PE ainsi que du responsable de l'information IPEX<sup>1045</sup>. Nul doute que ce regroupement des bureaux devrait contribuer à la communication efficace entre le membre permanent du secrétariat de la COSAC et d'autres membres dudit secrétariat, laquelle est une condition préalable pour la coordination des activités du secrétariat de la COSAC. Par ailleurs, grâce à l'existence d'un membre permanent au sein du secrétariat de la COSAC, et malgré le changement de la Présidence puisque la durée du mandat du membre permanent est de deux ans, renouvelable une fois, la continuité des travaux de la COSAC pourrait être garantie<sup>1046</sup>. Les parlements désireux de contribuer supportent conjointement les frais de détachement du membre permanent du secrétariat à Bruxelles ou tout autre frais technique nécessaire au secrétariat<sup>1047</sup>.

L'existence d'un membre permanent au sein du secrétariat serait-elle nécessaire dans d'autres formes de coopération interparlementaire afin de mieux coordonner leurs activités ? Actuellement, hors COSAC, les deux formes de coopération interparlementaire<sup>1048</sup> disposent formellement d'un secrétariat propre assuré par la troïka présidentielle. Mais il n'est pas certain qu'elles aient besoin d'un membre permanent au sein de leur secrétariat. En outre, dans le cas de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE), il n'existe même pas de secrétariat. En fait, les Secrétaires Généraux des parlements nationaux de l'UE jouent le rôle d'un secrétariat dans la CPPUE. Les réunions des Secrétaires Généraux des parlements nationaux de l'UE sont l'exemple le plus marquant des relations administratives interparlementaires<sup>1049</sup>. Il n'en demeure donc pas moins que la CPPUE est le seul forum de coopération interparlementaire dans l'UE, à envisager une réunion régulière des administrations parlementaires au plus haut niveau deux à trois mois avant que la Conférence

---

<sup>1044</sup> L'article 9.4 du règlement de la COSAC.

<sup>1045</sup> Cela est confirmée par l'auteure qui a visité deux fois le bureau du membre permanent du secrétariat de la COSAC pour un entretien. La première visite s'est passée en novembre 2015 afin d'interviewer le membre permanent du secrétariat de la COSAC, qui a été un fonctionnaire du Parlement de Chypre. Lors de la deuxième visite qui s'est passée en février 2018, l'auteure a eu un entretien avec le membre permanent du secrétariat de la COSAC, qui a été un fonctionnaire du Parlement maltais. En fait, ce dernier a été un des membres du secrétariat de la COSAC lorsque le membre permanent de la COSAC, qui avait été un fonctionnaire du Parlement de Chypre, est resté en fonction.

<sup>1046</sup> L'article 9.3 du règlement de la COSAC prévoit que « [L]e membre permanent est nommé par les présidents de la COSAC sur proposition de la troïka présidentielle. Celui-ci est un fonctionnaire d'un parlement national. Il reste en fonction pendant deux ans et peut être renouvelé une fois ».

<sup>1047</sup> L'article 9.5 du règlement de la COSAC.

<sup>1048</sup> L'article 6 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et l'article 3.3 du règlement intérieur du GCPC. Même si le règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG n'a pas une disposition sur le secrétariat. Dans cette Conférence, la troïka présidentielle exerce en réalité les travaux d'un secrétariat dans d'autres Conférences interparlementaires, comme l'établissement d'un ordre du jour.

<sup>1049</sup> Pegan (A.) et Högenauer (A.-L.) (2016). *op. cit.*, p. 164.

ait lieu<sup>1050</sup>. Tout cela démontre que l'existence d'un membre permanent au sein du secrétariat n'est pas nécessaire pour toutes les formes de coopération interparlementaire.

En second lieu, à la différence des autres dispositifs de coopération interparlementaire, la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC ne dispose pas d'une troïka dont l'existence au sein d'un forum interparlementaire contribue à éviter des ordres du jour contradictoires basés sur des intérêts particuliers de chaque Présidence<sup>1051</sup>. À cet égard, l'absence d'une troïka de ladite Conférence conduirait au risque d'être incohérent et d'adresser des questions variées liées aux seules préoccupations propres à la Présidence<sup>1052</sup>.

En dernier lieu, dans son article 5, le règlement intérieur du GCPC permet au GCPC de désigner, « *parmi ses membres titulaires, un représentant qui sera habilité à participer aux réunions du conseil d'administration d'Europol en tant qu'observateur sans droit de vote, conformément à l'article 14 du règlement Europol et pour une durée déterminée par le GCPC* », en disposant que le représentant rend compte par écrit de ses principales observations au GCPC après chaque réunion du conseil d'administration. Cette capacité de désigner un représentant n'est trouvée dans aucun autre organe interparlementaire. Cependant, malgré plusieurs discussions sur la désignation d'un représentant du GCPC, ce dernier n'a pas encore désigné son représentant mais à la place, la Présidence du GCPC s'occupe de la participation aux réunions du conseil d'administration d'Europol.

Au vu de ce qui précède, chaque organe interparlementaire comporte un ou des aspects organisationnels permettant de le distinguer des autres organes, ce qui pourrait justifier l'existence de chacun d'eux. Même si les organes interparlementaires ont certains aspects particuliers concernant l'organisation, ils partagent quelques difficultés organisationnelles.

## **Section II – Les difficultés organisationnelles des coopérations interparlementaires**

Pour que la coopération interparlementaire fonctionne comme solution de rechange et vienne combler le déficit démocratique de l'UE qui persiste malgré le renforcement du pouvoir du PE et le contrôle sur le Conseil à travers le contrôle sur les gouvernements nationaux exercé par chaque parlement national, il apparaît comme important de garantir la représentativité des délégations dans la coopération interparlementaire. C'est pourquoi un doute subsistant sur la représentativité des délégations dans la coopération interparlementaire pourrait poser un problème (§1). Si l'on excepte la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, tous les

---

<sup>1050</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 276.

<sup>1051</sup> Fromage (D.) (2019). « The European Parliament in inter-parliamentary cooperation and diplomacy », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, p. 178.

<sup>1052</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2016). *op. cit.*, p. 241.

parlements nationaux et le PE envoient leur délégation à telle ou telle Conférence (ou réunion) interparlementaire. Ils constituent leur délégation selon leur propre système constitutionnel de manière autonome, en respectant le règlement d'ordre intérieur de chaque Conférence interparlementaire, lequel dispose certaines règles concernant la taille des délégations. Or, le nombre fixé ou non fixé de délégués affectera-t-il ou non, la représentativité de chaque délégation ? Outre la fixation du nombre de délégués, n'y a-t-il pas d'autres éléments susceptibles d'affecter la représentativité de délégations ? Cette section répondra à ces questions et démontrera également que le nombre limité des réunions interparlementaires et le caractère non transparent des réunions des groupes politiques pourraient apparaître comme des éléments inefficaces relatifs à l'organisation des Conférences interparlementaires (§2).

## **§1. Le problème relatif à la représentativité**

Il n'y a aucun doute que la représentation démocratique est importante pour des politiques démocratiques, surtout dans la situation où la gouvernance multi-niveaux est répandue<sup>1053</sup>. Il est donc logique qu'une institution susceptible de contrôler les politiques de l'UE doive être démocratiquement constituée. Comme dans le cas du PE, de même dans le cas des Conférences/réunions interparlementaires au sein de l'UE, la représentation démocratique de leurs délégations devrait être assurée au maximum possible. Or, chaque délégation d'une Conférence (ou réunion) interparlementaire représente-t-elle suffisamment sa Chambre ou son Parlement ? Il existe un doute quant à la représentativité des délégations. Ce doute est levé par des éléments extérieurs et intérieurs : d'une part, la fixation ou non du nombre des délégués (A) et, d'autre part, l'(in)stabilité des membres de la délégation de chaque Chambre/Parlement (B). Autrement dit, le premier est un résultat de l'organisation d'une telle ou telle Conférence interparlementaire et le second découle de la situation intérieure de chaque Chambre/Parlement et de l'autonomie de ce dernier.

### **A. Le dilemme de la fixation de la taille des délégations**

L'absence de fixation de la taille des délégations reflète la volonté forte des parlements d'éviter que les conclusions de la Conférence interparlementaire concernée soient contraignantes. C'est le cas de la Conférence interparlementaire sur la SCEG. Toutefois, en même temps, les participants de ladite Conférence désirent que la Conférence joue un rôle de contrôle parlementaire dans l'Union économique et monétaire de manière effective. C'est un dilemme qu'il nous faut prendre en compte car des mesures contraignantes seraient de nature à

---

<sup>1053</sup> Voy. Kröger (S.) (2015). « Ch. 6 - Democratic Representation as the Normative and Organizing principle of the European Union », in: *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* sous la direction de Simona Piattoni, Oxford, Oxford University Press, pp. 112-136.

permettre aux Conférences interparlementaires de contrôler réellement des politiques de l'UE dans un domaine spécifique.

Quant à la taille des délégations de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, des opinions des parlements ont été échangées surtout lors des deux premières réunions à Vilnius (la Présidence a été assurée par le parlement lituanien) et à Bruxelles (la Présidence a été co-assurée par le PE et le parlement hellénique). L'article 4.1 du projet du règlement d'ordre intérieur du 1<sup>er</sup> Octobre 2013 dispose que « *[L]a Conférence interparlementaire sur la GEF est composée de délégations des commissions concernées des parlements nationaux des États membres de l'UE et du Parlement européen. La composition des délégations relève de la décision individuelle des parlements. Une taille optimale de la délégation peut être proposée par le(s) parlement(s) d'accueil pour des raisons budgétaires ou matérielles* ». Plusieurs parlements nationaux ont envoyé aux Présidents de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques du parlement hellénique<sup>1054</sup> une lettre contenant des commentaires sur cette disposition. Dans sa lettre, le Sénat français estime qu'il semble possible « *soit de laisser chaque parlement libre de composer sa délégation, soit de traiter de manière strictement égale les délégations des parlements nationaux et la délégation du Parlement européen (une telle règle étant par exemple utilisée par la COSAC avec six membres par délégation)* »<sup>1055</sup>. Par ailleurs, dans la réponse du parlement irlandais, ce dernier a souligné que les décisions et les conclusions de la Conférence devaient être adoptées exclusivement par consensus et que de telles conclusions devaient être non contraignantes de sorte qu'aucun arrangement de vote ne serait nécessaire<sup>1056</sup>. Finalement, l'article 4.1 du règlement d'ordre intérieur adopté le 10 novembre 2015 à Luxembourg dispose que « *[L]a Conférence interparlementaire sur la SCEG est composée des délégations des commissions compétentes des parlements nationaux des États membres de l'UE et du Parlement européen. La composition et la taille des délégations relèvent de la décision individuelle des parlements* ».

En ce qui concerne la COSAC, le PE n'a jamais pu se satisfaire du modèle institutionnel retenu, et ce depuis que sa délégation a été assimilée à un parlement national individuel et ce, quelle que soit la complexité de cette institution européenne en terme idéologique, national et géographique<sup>1057</sup>. Considérant qu'il est demandé à six membres de la délégation du PE de représenter les points de vue de plus de deux cents partis politiques nationaux dans vingt-huit États-membres, il n'est pas facile de garantir une pleine représentation du PE dans sa délégation

---

<sup>1054</sup> Les Présidents de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques du parlement grecque avaient proposé l'effectif maximal de chaque délégation à six dans la mesure où le PE bénéficierait d'une représentation par quinze de ses membres. Sur ce point, voy. La lettre des présidents de la commission des finances et de la commission des affaires européennes du Sénat français, envoyée vers la Présidence grecque le 26 mars 2014, (consultation disponible à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5428b1a43014298b2999d0f06>).

<sup>1055</sup> Point 7 de ladite lettre du Sénat français.

<sup>1056</sup> Voy. Une lettre du parlement irlandais envoyée vers la Présidence hellénique le 26 mars 2014, (consultation disponible à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5428b1a43014298b2999d0f06>).

<sup>1057</sup> Gomez Martos (F.) (2016). *op. cit.*, p. 321.

à la COSAC afin de refléter un pluralisme politique européen<sup>1058</sup>. Or, contrôler et surveiller des politiques de l'UE est loin de l'objectif de la COSAC, lequel est de pourvoir une arène pour débattre des questions européennes dont le thème est transversal. Par conséquent, dans le cadre de la COSAC, il semble inutile de discuter ferme sur la taille des délégations, laquelle pourrait représenter le mieux possible les parlements.

Cependant, il fait sens de discuter de la représentativité des coopérations interparlementaires sectorielles. Il est en effet important que la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que le GCPC disposent d'un pouvoir de contrôle afin d'atteindre leur objectif respectif. En vue de renforcer le rôle de contrôle de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, il est nécessaire d'institutionnaliser davantage les Conférences/réunions interparlementaires mises en place, bien que l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire ne soit pas toujours évidente. C'est pour cette raison qu'au bout du compte, il faudrait que la Conférence interparlementaire sur la SCEG détermine le nombre de chaque délégation qui est susceptible d'assurer la représentativité des délégations, en révisant son règlement d'ordre intérieur. De même, il vaudrait mieux que la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et le GCPC changent leur taille de délégation, en se référant à la composition de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui dispose du système proportionnel dont la taille de délégation varie de deux à dix-huit représentants conformément au poids démographique respectif de son État membre<sup>1059</sup>.

## **B. Le changement fréquent des membres d'une délégation**

Même si la taille des délégations des coopérations interparlementaires sectorielles est fixée de manière à pouvoir suffisamment représenter les parlements, le fait de changer fréquemment les membres des délégations peut affaiblir ladite représentativité des délégations.

Évidemment, les parlements nationaux, qui sont autonomes pour désigner les membres de leur délégation, pourraient désirer donner une opportunité de participer à la Conférence interparlementaire concernée aux parlementaires qui n'y ont jamais participé. Par ailleurs, les parlements sont autonomes pour désigner les membres de leur délégation. Toutefois, dans la situation actuelle où il n'existe pas de secrétariat indépendant au sein des coopérations interparlementaires sectorielles, en mesure de coordonner de manière constante des activités des délégations des parlements, le changement fréquent des membres des délégations pourrait empêcher la continuité des travaux de chaque délégation.

---

<sup>1058</sup> *Ibid.*

<sup>1059</sup> Cette proposition sur le choix de la taille de délégation qui reflète le poids démographique respectif des États membres de l'UE a été évoquée lors de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC qui a eu lieu les 3 et 4 avril 2014 à Athènes ; Concernant la composition de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, voy. Le site web de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (<https://pace.coe.int/fr/#>).

De fait, la continuité des travaux des délégations est étroitement liée à la représentativité des délégations. Car il n'est pas imaginable que les délégations étant déconnectées de leurs travaux initiaux représentent leur parlement. Compte tenu du fait que les coopérations interparlementaires sectorielles désirent exercer un contrôle parlementaire sur des politiques des institutions de l'UE, il importe d'assurer la continuité des travaux de chaque délégation dans de telles coopérations interparlementaires.

Si le changement des membres des délégations est inévitable à cause de l'autonomie des parlements, afin d'assurer cette continuité des travaux et d'activer la structure organisationnelle et administrative pour une coordination interparlementaire, il serait nécessaire de créer un nouveau secrétariat indépendant pour une coordination interparlementaire, avec ses propres personnels et son propre budget assurés grâce aux contributions des parlements nationaux et du PE<sup>1060</sup>.

Outre le changement des membres des délégations, la variation du mandat des parlementaires<sup>1061</sup> et celle de la date de l'élection parlementaire<sup>1062</sup> sont susceptibles d'affecter la continuité des travaux des délégations au sein de telle ou telle Conférence/réunion interparlementaire sectorielle. Bien que la durée de la législative de certains parlements soit identique, la date du dernier renouvellement de législature varie en fonction des Chambres/parlements. Par exemple, même si le Sénat belge et le Sénat italien disposent de la même durée de la législative de cinq ans, le dernier renouvellement de la législature du Sénat belge a été fait en juillet 2014 et celui de la législature du Sénat italien s'est déroulé en mars 2018. Par ailleurs, il se peut que des membres d'une commission au sein d'un parlement national aillent siéger dans d'autres commissions durant une même législature. Dans le cas du parlement français, au Sénat, les sénateurs sont désignés pour leur commission après chaque renouvellement triennal<sup>1063</sup>. À l'Assemblée nationale, les députés sont renouvelés tous les ans dans les commissions<sup>1064</sup>. Mais, il est même arrivé qu'un député d'un groupe démissionne d'une commission en cours d'année pour permettre à un autre membre du même groupe politique de venir siéger à sa place au sein de ladite commission.

Toutes ces variations concernant les membres d'une Conférence interparlementaire rendent difficile le suivi des rencontres et des échanges entrepris lors de la dernière réunion. En effet, dans la plupart des délégations, certains membres poursuivent leur mandat tandis que

---

<sup>1060</sup> Rozenberg (O.) (2017). *op. cit.*, p. 41.

<sup>1061</sup> Par exemple, la durée de la législature du Sénat belge et celle du Sénat italien sont de cinq ans. La durée de la législature du Conseil fédéral autrichien varie de 5 à 6 ans selon le *Land* représenté. La durée de la législative du Sénat français est de six ans. La durée de la législative du Sénat néerlandais est de quatre ans. La durée de la législature du Conseil d'État luxembourgeois est celle maximum de 15 ans, etc.

<sup>1062</sup> Dans le cas belge, à partir de la 54<sup>ème</sup> législature, le mandat de la Chambre des représentants a une durée fixe de 5 ans. Les élections suivantes sont censées avoir lieu le 26 mai 2019 en même temps que les élections européennes.

<sup>1063</sup> Voy. Chapitre III du règlement du Sénat, (consultation disponible à [http://www.senat.fr/reglement/reglement\\_mono.html#toc58](http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html#toc58)).

<sup>1064</sup> Voy. Chapitre IX du règlement de l'Assemblée nationale, (consultation disponible à <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>).

d'autres perdent dans le même temps, leur statut de membre de ladite délégation. Ce qui pourrait constituer un sérieux obstacle à l'efficacité des travaux de la Conférence interparlementaire concernée.

## **§2. Les motifs d'inefficacité relatifs à l'organisation des coopérations interparlementaires**

Dans l'hypothèse où la coopération interparlementaire dans un domaine particulier devrait jouer un rôle plus important dans le contrôle interparlementaire sur les activités des institutions de l'UE dans le domaine concerné, le nombre limité des réunions interparlementaires (A) et la conduite non transparente de réunions des groupes politiques qui se tiennent dans le cadre d'une Conférence interparlementaire (B) sont des motifs d'inefficacité quant à l'organisation des coopérations interparlementaires. Évidemment, la coopération interparlementaire reste sous la forme de forums pour l'instant. Si l'on souhaite que la coopération interparlementaire exerce un contrôle interparlementaire effectif sur les affaires de l'UE, il semble opportun pour leur permettre de surmonter l'inefficacité de leur organisation, de pourvoir à des moyens susceptibles de faciliter le contrôle interparlementaire des Conférences/réunions interparlementaires ainsi que la communication entre leurs membres.

### **A. Le nombre limité des Conférences/réunions interparlementaires**

Pour ce qui est du nombre des Conférences/réunions interparlementaires, on est face à un double dilemme. Sauf la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE qui se tient une fois par an, les autres formes de coopération interparlementaire mises en place sont organisées deux fois par an (une fois par semestre). Un tel nombre de Conférences/réunions interparlementaires dans l'UE ne pose pas de difficulté à ceux qui souhaitent que la coopération interparlementaire au sein de l'UE reste sous la forme d'un forum. En revanche, si l'on s'attend à ce que les Conférences/réunions interparlementaires exercent un contrôle parlementaire substantiel, le nombre actuel des réunions apparaît alors insuffisant. Il importe en effet que les membres de telles conférences puissent suffisamment communiquer entre eux afin d'exercer un contrôle réel sur les activités de l'UE. Il semblerait donc nécessaire d'organiser des réunions interparlementaires plus souvent que ce qui est actuellement prévu. Or, certains parlementaires s'opposent certainement à l'augmentation du nombre des réunions, sous prétexte qu'il est inutile voire inefficace d'organiser des réunions interparlementaires de manière plus fréquente, considérant les frais et le temps nécessaire au déplacement des délégués.

Ainsi, il faudrait trouver des solutions susceptibles de répondre à ce souci d'efficacité tout en facilitant la communication entre les délégations de la Conférence concernée. Pour cela, il convient de noter les propositions du Parlement néerlandais. Selon le compte-rendu de l'atelier du comité *ad hoc* d'examen de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC,

daté le 21 février 2014 à Athènes, le Parlement néerlandais a proposé deux moyens en vue de réviser l'article 3 du règlement d'ordre intérieur de ladite Conférence<sup>1065</sup>. D'une part, il s'agit de la mise en place d'une liste de diffusion électronique pour des délégués, leurs assistants ainsi que le réseau des représentants permanents des parlements à Bruxelles afin d'améliorer l'effectivité de la Conférence et l'interaction entre les délégués<sup>1066</sup>. Le Parlement suédois a consenti à cette proposition tandis que le Parlement polonais n'a pas été d'accord avec la proposition, en estimant que l'article 3 dudit règlement ne requiert pas une révision sur ce point-là<sup>1067</sup>. Il semble que ce désaccord est compréhensible puisqu'en pratique, le PE fait déjà ce genre de liste de diffusion pendant la préparation d'une telle ou telle Conférence interparlementaire et le distribue aux délégations, même si la liste en question n'est pas publiée au public<sup>1068</sup>. D'autre part, toujours quant à la révision de l'article 3 dudit règlement, le Parlement néerlandais a également proposé l'organisation de réunions des groupes de travail, de débats thématiques en petits groupes, de séances en groupe, de présentations ainsi que d'événements parallèles à côté de la séance plénière<sup>1069</sup>. Cette proposition a été accueillie par les Parlements polonais, suédois et lituanien<sup>1070</sup>. Elle vaut la peine qu'on l'appuie parce que c'est une solution susceptible d'assurer l'efficacité des Conférences/réunions interparlementaires sans augmenter le nombre des réunions interparlementaires.

Outre l'idée du Parlement néerlandais, force est de constater que la vidéoconférence pourrait être un outil utile pour résoudre le double dilemme relatif au lien entre le nombre des Conférences/réunions interparlementaires et l'efficacité de ces dernières. Cette nouvelle technologie est en mesure de soutenir la coopération interparlementaire de plusieurs façons différentes. Elle peut faciliter la communication et l'interaction entre les délégués, en permettant aux délégués « *de rester en contact au fil du temps au sujet d'une question spécifique, ou de prévoir des discussions sur les thèmes d'actualité sans que de longs préparatifs logistiques soient nécessaires* »<sup>1071</sup>. Même si elle n'a pas vocation à remplacer totalement les rencontres personnelles en face à face, il ne fait aucun doute qu'elle est un moyen utile dont le plein potentiel reste encore à explorer<sup>1072</sup>. Les nouvelles pratiques comme vidéoconférence dans la coopération interparlementaire dans l'UE permettront aux parlementaires participants

---

<sup>1065</sup> Compte-rendu de l'atelier du comité *ad hoc* d'examen de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, daté le 21 février 2014 à Athènes, p. 4, (consultation disponible à <http://ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5429d1eda0142d7aba23941d9>).

<sup>1066</sup> *Ibid.*

<sup>1067</sup> *Ibid.*

<sup>1068</sup> Lors de sa visite d'étude auprès du PE, l'auteure a assisté à ce que la Direction des relations avec les parlements nationaux du Parlement européen a accompli une telle liste pendant la préparation de la Conférence interparlementaire sur la SCEG en février 2018.

<sup>1069</sup> Compte-rendu de l'atelier du comité *ad hoc* d'examen de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, daté le 21 février 2014 à Athènes, p. 5, (consultation disponible à <http://ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5429d1eda0142d7aba23941d9>).

<sup>1070</sup> *Ibid.*

<sup>1071</sup> Rapport annuel 2014/2015 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », *op. cit.*, p. 24.

<sup>1072</sup> *Ibid.*, p. 25.

d'effectuer un échange interpersonnel, notamment dans des domaines thématiquement ciblés<sup>1073</sup>.

## **B. L'opacité des réunions des groupes politiques**

Même si les liens intra-parti sont souvent négligés dans l'étude sur la coopération interparlementaire, les réunions interparlementaires organisées par des groupes politiques européens sont l'un des forums le plus fréquent de coopération interparlementaire au sein de l'UE<sup>1074</sup>. En effet, dans le cadre de la COSAC, de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC ainsi que de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, des réunions des groupes politiques sont presque toujours organisées avant la séance plénière inaugurale de ces Conférences. La durée de ces réunions des groupes politiques est variable. Ainsi, au sein de la COSAC, elles durent environ trente minutes alors que, dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, c'est environ quarante minutes et que, pour la Conférence interparlementaire sur la SCEG, la durée peut atteindre deux heures<sup>1075</sup>. Dans le cas de ces dernières notamment, le nom des groupes politiques organisateurs et le lieu de réunion sont presque toujours indiqués sur l'ordre du jour de la Conférence concernée.

Dans l'optique de la coopération interparlementaire, il convient évidemment d'encourager des réunions entre des parlementaires nationaux et des députés européens qui font partie d'une même famille politique, car il est préférable que les décisions concernant sur l'avenir de l'Europe soient prises par des parlementaires et des parties politiques plutôt que celles prises par des institutions ou des bureaucraties<sup>1076</sup>. Ainsi, ce genre de réunions interparlementaires est indispensable pour une base solide de l'avenir de l'intégration européenne.

Il n'est pas certain cependant que de telles réunions des groupes politiques offrent une contribution effective à ces Conférences. Par ailleurs, ce genre de réunions n'est pas inscrit dans le règlement (intérieur) des Conférences interparlementaires concernées. Même si ces réunions des groupes politiques influent sur les trois Conférences interparlementaires, il est difficile de

---

<sup>1073</sup> Dirk (P.) (2017). « Actor, Network, Symbol: The interparliamentary Conference on CFSP/CSDP », *PACO Working Paper*, n° 3, août, p. 12.

<sup>1074</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). « Towards a More Politicised Interparliamentary Cooperation? The European Parliament's Political Groups and the European Parliamentary Week », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 146.

<sup>1075</sup> Voy. L'ordre du jour des dernières réunions de ces trois Conférences interparlementaires, (consultation disponible à <http://ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?appLng=FR>).

<sup>1076</sup> Selon l'entretien que l'auteure a eu avec un fonctionnaire du secrétariat du groupe du Parti populaire européen (PPE) du 15 février 2018 à Bruxelles, le PPE est le premier groupe politique qui a organisé des réunions avec des parlementaires nationaux qui sont membres de la même famille politique européenne depuis 2007 juste après la mise en place de l'initiative de Barroso. Uniquement le PPE et le groupe du Parti socialiste européen (PSE) organisent des réunions interparlementaires de manière régulière. Les réunions interparlementaires des autres groupes politiques européens sont organisées de manière *ad hoc*.

savoir de quelle manière elles le font puisque de telles réunions sont organisées à huis clos et qu'elles ne déposent pas leur compte rendu auprès de la Troïka présidentielle.

Au surplus, il n'est pas à exclure qu'au cours de telles réunions, les débats s'achèvent sans conclusion. Toutefois, il faudrait que les citoyens européens sachent au moins de quoi des parlementaires nationaux et des députés européens ont discuté dans de telles réunions. Considérant la durée des réunions des groupes politiques, on pourrait supposer que dans des réunions des groupes politiques dans le cadre de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, il existe probablement des débats substantiels sur des questions liées aux sujets de discussions des séances plénières de la Conférence concernée. Au regard de leur durée relativement courte, il est vraisemblable que des réunions de groupe au sein de la COSAC s'achèvent sans discussion, l'essentiel du temps des réunions ayant été consommé par l'échange d'amabilités protocolaires entre parlementaires nationaux et députés européens d'une même famille politique. Cela ne poserait pas de problème par rapport à l'efficacité de la COSAC puisque l'on ne s'attend pas à ce que la COSAC, en tant que coopération interparlementaire transversale, exerce un contrôle interparlementaire concernant des questions européennes. Néanmoins, dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et de celle sur la SCEG, en tant que coopération interparlementaire sectorielle, la conduite non transparente de réunions des groupes politiques pourrait être problématique quant à l'efficacité de ces Conférences dont leur objectif est non seulement d'échanger des opinions mais également de contrôler des activités de l'UE dans des domaines spécifiques.

Si les réunions des groupes politiques ne démontrent pas leur utilité au sein de ces conférences interparlementaires, elles risquent de leur porter préjudice. Le Groupe du Contrôle Parlementaire Conjoint (GCPC) d'Europol, au sein duquel il n'existe pas des réunions des groupes politiques<sup>1077</sup>, fournit déjà une preuve qui réfute que l'existence de telles réunions apporte un appui au contrôle interparlementaire sur des activités d'Europol, voire à l'efficacité du GCPC.

---

<sup>1077</sup> Voy. L'ordre du jour des dernières réunions du GCPC, (consultation disponible à <http://ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5667f1c7a016681b2ccc40281&appLng=FR>).

**Tableau 6. « Le mode d'adoption des propositions de révision du règlement (intérieur) des coopérations interparlementaires au sein de l'UE »**

	<b>Dispositions relatives à la révision du règlement intérieur (ou des lignes directrices) des coopérations interparlementaires</b>	<b>Mode d'adoption des propositions de révision</b>
<b>CPPUE</b>	Art. 9 des lignes directrices de la CPPUE	Par consensus
<b>COSAC</b>	Art. 11 du règlement de la COSAC	Un vote à l'unanimité des délégations présentes à la réunion. Le quorum est au minimum de 2/3 des délégations.
<b>CIP pour la PESC/PSDC</b>	Art. 8 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC	Par consensus
<b>CIP sur la SCEG</b>	Art. 7 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG	Par consensus
<b>GCPC</b>	Art. 6.2 du règlement intérieur du GCPC	Pas mentionné

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

## **CONCLUSION DU CHAPITRE 1**

D'un côté, l'organisation des Conférences/réunions interparlementaires semble être laborieuse, considérant le long processus d'adoption d'un règlement (intérieur) ou des lignes directrices. Pourtant, de l'autre côté, elle pourrait tout aussi bien être considérée comme flexible grâce aux variations dans la manière dont les Conférences/réunions interparlementaires sont organisées. Concernant les difficultés trouvées dans l'organisation des Conférences/réunions interparlementaires, si l'on affirme que la coopération interparlementaire devrait fonctionner non seulement en tant qu'un forum mais également en tant qu'un outil substantiel pour exercer un contrôle interparlementaire sur les activités de l'UE, la question de la représentativité liée au nombre de délégués, le nombre limité des Conférences ainsi que l'opacité des réunions des groupes politiques pourraient rendre précaire l'organisation des coopérations interparlementaires.

## **CHAPITRE 2. LE FONCTIONNEMENT FRICITIONNEL DES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES**

Après avoir examiné l'organisation des coopérations interparlementaires mises en place, il convient d'en analyser le fonctionnement afin d'en apprécier les modalités. Si les Conférences/réunions interparlementaires sont organisées de manière similaire, elles se singularisent par leur fonctionnement. Or, celui – ci n'est pas sans incidence sur l'efficacité des coopérations entreprises. C'est la raison pour laquelle le choix des modalités de leur fonctionnement est au cœur des discussions de la plupart des Conférences/réunions interparlementaires. C'est pourquoi il convient tout d'abord d'exposer les différents modes de fonctionnement existants (Section I) avant de mettre en exergue ensuite les difficultés qu'ils soulèvent (Section II).

L'examen de ces difficultés met en lumière le caractère frictionnel de la coopération interparlementaire dans le cadre de laquelle se développent deux types de conflits. L'un a trait au processus décisionnel sachant que l'autre porte sur le contrôle parlementaire des activités de l'UE. Le premier type de conflit se déroule à l'intérieur d'un forum interparlementaire, tandis que le second apparaît entre les Conférences/réunions interparlementaires dont l'une des missions est de contrôler des politiques d'une ou plusieurs institutions de l'UE.

### **Section I – Les modalités de fonctionnement des coopérations interparlementaires**

Cet examen offre également l'opportunité de déterminer si les modalités de fonctionnement de la coopération interparlementaire contribuent à atteindre son objectif principal qu'est le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union Européenne. Il faut rappeler avant tout que les coopérations interparlementaires mises en place sont les coopérations entre les instances délibérantes. « *Au contraire d'une négociation, qui ne joue que sur des marges étroites, la délibération suppose une grande souplesse des positions qui s'affrontent : il importe qu'elles puissent être modifiées de façon substantielle par l'intégration d'éléments nouveaux tirés des arguments des uns et des autres* »<sup>1078</sup>. La délibération laisse espérer un « gain collectif » par l'adoption de solutions qui font appel à des idées qui n'avaient pas été envisagées à l'origine. En tenant compte de la nature de la délibération, il convient de définir des modalités de fonctionnement des différentes coopérations (§1). L'organisation des travaux sera par la suite étudiée (§2).

---

<sup>1078</sup> Costa (O.) (2001). *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 76.

## **§1. La définition des modalités de fonctionnement des coopérations interparlementaires**

Le recours au processus délibératif se trouve au cœur de la définition des modalités de fonctionnement des coopérations interparlementaires. Il est essentiel dans la démocratie représentative au niveau national et au niveau européen. Un processus délibératif s'exprime par des débats, des discussions, des échanges d'opinions par oral et/ou par écrit. Il joue un grand rôle dans l'établissement des modes de fonctionnement des Conférences/réunions interparlementaires. Ce paragraphe démontra comment un processus délibératif contribue au fonctionnement de chaque Conférence/réunion interparlementaire. Par l'entremise d'un processus délibératif, la coopération interparlementaire obtient le pouvoir de s'auto-organiser (A) et le pouvoir d'arrêter des conclusions/contributions (B).

### **A. Le pouvoir de s'auto-organiser**

Une délibération figure dans le processus de l'adoption des règles internes des différentes coopérations interparlementaires. Ces règles prouvent leur pouvoir de s'auto-organiser, en adoptant leurs propres règles internes après que les membres des coopérations interparlementaires ont discuté du projet des règles internes de chaque coopération à l'écrit et à l'oral. Même si la première version du projet des règles internes d'une coopération interparlementaire peut être proposée soit par le parlement de la Présidence soit par les secrétaires généraux des parlements, elle fait l'objet de plusieurs discussions et commentaires.

Quant à la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE), ses lignes directrices ont été adoptées lors de la Conférence tenue à Rome du 22 au 24 septembre 2000. Les lignes directrices révisées ont été adoptées le 15 mai 2010 à Stockholm. Il faut rappeler qu'avant l'adoption des lignes directrices révisées, la CPPUE a reçu plusieurs propositions d'amendement de celles-ci. En fait, après que le document d'information de la Présidence suédoise de la CPPUE sur la révision de ces dernières a été publié sur le site web d'IPEX le 1<sup>er</sup> avril 2010, le Sénat belge et les *Tithe an Oireachtais* (Irlande) ont suggéré plusieurs modifications<sup>1079</sup>. Effectivement, de telles propositions d'amendement ont été incluses dans les lignes directrices adoptées le 15 mai 2010. Par exemple, le Sénat belge avait proposé de supprimer l'expression « la langue du pays du parlement de la Présidence » des langues de traduction qui sont inscrites dans l'article 7 §2 du projet des lignes directrices. Aussi, ces

---

<sup>1079</sup> Voy. Les propositions d'amendement des lignes directrices de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE. (Consultation disponible à <http://ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc530b1bef60130b6cd58140086>).

dernières ne comportent pas cette expression « la langue du pays du parlement de la Présidence » dans leur article 7 §2.

En ce qui concerne la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), le processus de l'adoption du règlement de la COSAC montre l'existence du pouvoir organisationnel de cette Conférence. Le règlement de la Conférence a été adopté par la XLV<sup>e</sup> COSAC les 29 et 31 mai 2011 à Budapest, en remplaçant le règlement adopté par la XXXVIII<sup>e</sup> COSAC les 14 et 16 octobre 2007 à Estoril. La nécessité de débattre sur la révision du règlement de la COSAC a été mentionnée lors de la XLIV COSAC tenue à Bruxelles du 24 au 26 Octobre 2010. En effet, un certain nombre de proposition des parlements nationaux visent à amender les règles de procédure de la COSAC. Aussi cette dernière a appelé la Présidence suivante (hongroise) à entamer un débat dans le but de formuler des propositions spécifiques<sup>1080</sup>. Plusieurs échanges sur la révision du règlement de la Conférence ont été réalisés grâce à la Présidence hongroise, laquelle se devait d'envoyer un certain nombre de propositions techniques aux parlements nationaux et au PE. Ceux-ci pouvaient alors formuler les suggestions qui leur semblent nécessaires<sup>1081</sup>. En effet, du mois de février 2011 jusqu'à avant la XLV<sup>e</sup> COSAC tenue à Budapest du 29 au 31 mai 2011, plusieurs Chambres/parlements ont envoyé des lettres à la Présidence hongroise en vue d'exprimer leurs remarques et/ou de proposer des amendements sur le règlement de la Conférence<sup>1082</sup>.

Il faut souligner la singularité de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC puisque le règlement d'ordre intérieur qui s'y rapporte a été adopté lors de sa première réunion tenue à Chypre du 9 au 10 septembre 2012. Ici, le processus délibératif s'est déroulé de manière particulière. Comme le préambule du règlement d'ordre intérieur de ladite Conférence l'envisage, plusieurs discussions portant sur la création d'une entité interparlementaire dans le domaine de la PESC /PSDC ont existé dans les deux réunions de la Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne (CPPUE) : une à Bruxelles, les 4 et 5 avril 2011 et l'autre à Varsovie, les 20 et 21 avril 2012. Particulièrement, dans ses conclusions de la Présidence, la CPPUE tenue à Varsovie du 20 au 21 avril 2012 a présenté certaines propositions sur l'organisation de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC<sup>1083</sup>. Par exemple, ces conclusions proposent que les parlements nationaux soient représentés par les délégations composées de six parlementaires et que le PE soit représenté par une délégation composée de

---

<sup>1080</sup> Point 4 des conclusions de la XLIV COSAC tenue à Bruxelles du 24 au 26 Octobre 2010. (Consultation disponible sur le site web d'IPEX).

<sup>1081</sup> Point 1 du compte rendu de la réunion des présidents des délégations de la XLV COSAC tenue à Budapest le 11 février 2011. (Consultation disponible sur le site web d'IPEX).

<sup>1082</sup> Les présidents des commissions des affaires européennes du Sénat italien, des deux Chambres polonaises, des deux Chambres britanniques, du Parlement hongrois, des deux Chambres tchèque, du Parlement danois, du Parlement portugais, du Sénat Roumain, du Parlement slovaque, du Parlement autrichien, du Parlement suédois, du Parlement européen ont envoyé une lettre à la Présidence hongroise (respectivement excepté deux Chambres tchèque et le Parlement slovaque). Le président de la délégation du parlement norvégien a envoyé une lettre à la Présidence hongroise en vue de solliciter l'extension de son statut en tant que « invité spécial » lors de la révision du règlement de la COSAC.

<sup>1083</sup> Voy. Du point (a) au point (i) concernant le « contrôle parlementaire de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) » des conclusions de la Présidence de la CPPUE tenue à Varsovie en 2012. (Consultation disponible sur le site web d'IPEX).

seize parlementaires. De telles propositions sont bien reflétées dans le règlement d'ordre intérieur de ladite Conférence adopté à Chypre le 10 septembre 2012. Or, pourrait-on estimer que cette Conférence dispose d'un pouvoir de s'auto-organiser même si plusieurs débats et préparations pour formuler un règlement d'ordre intérieur de la Conférence ont été réalisés dans la CPPUE ? La réponse est positive car le règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC a été adopté par cette Conférence, non pas par la CPPUE. De plus, si les délégations de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC prennent en considération une révision du règlement d'ordre intérieur adopté en 2011, elles enverront une lettre portant sur leurs propositions d'amendements auprès de la Présidence de cette Conférence.

Pour ce qui est de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'UE (la Conférence interparlementaire sur la SCEG), au terme de sa première réunion qui s'est tenue à Vilnius du 16 au 18 octobre 2013, cette Conférence n'est pas parvenue à un accord sur son projet de règlement. La création de la Conférence est basée sur l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)<sup>1084</sup>. Cela est compréhensible parce que le TSCG prévoit « *non seulement une coordination et une convergence des politiques économiques des États membres, mais instaure également une discipline budgétaire qui a pour effet d'encadrer les pouvoirs exercés par les parlements nationaux en la matière, alors que les mesures qui peuvent être adoptées à l'échelle de l'Union sont le fait de la Commission et/ou du Conseil européen* »<sup>1085</sup>.

La création de cette Conférence vise à permettre « *aux parlements nationaux de l'UE et au PE de contribuer à rendre le système de gouvernance économique de l'UE plus légitime et plus démocratiquement responsable* »<sup>1086</sup>. Le champ des questions à traiter dans la Conférence et ses compétences n'ont pas été définis, ce qui a donné lieu à une ambiguïté du fonctionnement de ladite Conférence jusqu'à l'adoption de son règlement d'ordre intérieur du 10 novembre 2015 à Luxembourg. Il n'est donc pas surprenant que les questions de son champ d'intervention et de la définition de ses compétences aient fait l'objet de discussions au sein de la Conférence durant les premières années et ce jusqu'en 2015 : les membres de la Conférence ont discuté de la question de savoir si la Conférence doit se concentrer sur les questions liées à la substance du TSCG ou si elle doit aborder des questions économiques et financières de manière plus large<sup>1087</sup>.

---

<sup>1084</sup> L'article 13 du TSCG dispose que « [C]omme le prévoit le titre II du protocole (n°1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité ».

<sup>1085</sup> Guilloud-Colliat (L.) (2014). *op. cit.*, p. 292.

<sup>1086</sup> Conclusions de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE à Nicosie les 21-23 avril 2013.

<sup>1087</sup> Cooper (I.) (2016a). « The interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (the 'Article13 Conference') », in: *Interparliamentary cooperation in the*

En effet, le débat portant sur le projet de règlement a été supprimé sur l'ordre du jour officiel de la Conférence concernée<sup>1088</sup>. Il n'y avait pas un débat portant sur le projet de règlement dans les séances plénières de la deuxième Conférence<sup>1089</sup>. Outre la question épineuse qui concerne la délégation, les parlements nationaux et le PE se sont opposés sur deux autres questions : le rôle de la Conférence concernant le contrôle de la gouvernance économique et financière de l'UE et les modalités d'adoption des conclusions<sup>1090</sup>. Les parlements nationaux ont été disposés à octroyer un rôle de contrôle à la Conférence concernée alors que le PE a affirmé que la Conférence concernée devrait être un forum pour l'échange d'informations et de meilleures pratiques. Ces deux institutions parlementaires avaient des points de vue opposés concernant l'adoption des conclusions (sur la base du consensus vs. sur la base d'une majorité qualifiée)<sup>1091</sup>.

Ce n'est que lors de la troisième Conférence, tenue à Rome du 29 au 30 septembre 2014, qu'un débat sur le projet du règlement d'ordre intérieur fut organisé au sein d'une séance plénière<sup>1092</sup>. Toutefois, après la deuxième Conférence, dont la co-Présidence est assurée par le parlement hellénique et le PE, qui s'est tenue à Bruxelles du 20 à 22 janvier 2014, plusieurs parlements nationaux ont envoyé une lettre à la Présidence pour faire des propositions sur le projet du règlement d'ordre intérieur, lequel a été établie par la Présidence lituanienne. Par exemple, le Sénat français a exprimé une opinion selon laquelle la dénomination et les compétences de la Conférence devrait porter sur la gouvernance économique et financière de l'UE<sup>1093</sup>. L'Assemblée nationale française a mis en exergue la nécessité des arrangements des règles de vote afin que la Conférence puisse s'exprimer en l'absence de consensus<sup>1094</sup>. Les deux chambres parlementaires néerlandaises ont exprimé leur désaccord concernant des propositions d'amendement établies par le parlement hellénique. Tout d'abord, elles ont estimé que le retrait de l'expression « gouvernance financière » du titre de la Conférence n'est pas conforme à l'esprit de l'article 13 du TSCG dont l'objectif est de fortifier l'Union économique et monétaire

---

*composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 253.

<sup>1088</sup> Fromage (D.) (2016a). « European Economic Governance and Parliamentary Involvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 1, p. 9.

<sup>1089</sup> Le titre de la Conférence concernée a été changé deux fois. La Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'UE est devenue « la Conférence interparlementaire sous l'article 13 du TSCG » lors de la réunion tenue à Rome du 29 au 30 septembre 2014. Ce titre changé a été changée de nouveau pour devenir la Conférence interparlementaire sur la Stabilité, la Coordination Économique et la Gouvernance au sein de l'Union européenne (la Conférence interparlementaire sur la SCEG) lors de la réunion tenue à Luxembourg du 9 au 10 novembre 2015. Ce dernier titre est inscrit dans le règlement d'ordre intérieur adopté lors de cette réunion tenue à Luxembourg du 9 au 10 novembre 2015.

<sup>1090</sup> Fromage (D.) (2016a). *op. cit.*, p. 9.

<sup>1091</sup> *Ibid.*

<sup>1092</sup> Point 7 du compte rendu (*presidency summary*) de la Présidence de la Conférence sous l'article 13 du TSCG qui a eu lieu à Rome du 29 au 30 septembre 2014 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5465372690146f169377d1477>).

<sup>1093</sup> Voy. La lettre des présidents de la commission des finances et de la commission des affaires européennes du Sénat français envoyée vers la Présidence grecque le 26 mars 2014, *op. cit.*

<sup>1094</sup> Voy. Amendements proposés par l'Assemblée nationale française pour le projet de règlement de la Conférence interparlementaire sur la SCEG (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5428b1a43014298b2999d0f06>).

(UEM) à travers un cadre de règles visant à améliorer des disciplines budgétaires<sup>1095</sup>. Elles ont également exprimé leur inquiétude sur une autre proposition du parlement hellénique : la volonté de ce dernier de limiter la taille des délégations, ce qui serait en contradiction avec les conclusions de la CPPUE<sup>1096</sup>. En outre, les instances néerlandaises ont rejeté la proposition du parlement hellénique, visant à amender le paragraphe 3.1 en ajoutant que la Conférence, qui a lieu au premier semestre chaque année, devrait être tenue dans le cadre de la Semaine Parlementaire Européenne<sup>1097</sup>.

De même, le processus d'adoption du règlement intérieur du groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC d'Europol) se déroule avec plusieurs débats et échanges des opinions. Avant que le règlement Europol entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017, afin que les parlements de l'UE se mettent d'accord sur les modalités pratiques du GCPC d'Europol, la CPPUE a tenté d'offrir le meilleur cadre pour entamer des discussions sur ce sujet<sup>1098</sup>. En effet, dans son compte rendu, la CPPUE, tenue à Luxembourg du 22 au 24 mai 2016, a estimé que comme les modalités pratiques du contrôle parlementaire conjoint des activités d'Europol n'ont pas été précisées dans le nouveau règlement Europol, « *la Conférence des Présidents est une occasion idéale pour échanger les points de vue sur la stratégie future* »<sup>1099</sup>.

En vue de définir les modalités du GCPC d'Europol, la Présidence luxembourgeoise a pris l'initiative de proposer l'établissement d'un groupe de travail, composé des parlements luxembourgeois, slovaque, estonien ainsi que du PE. Ce groupe de travail a préparé un projet du règlement intérieur du GCPC d'Europol, lequel a fait l'objet d'une discussion lors d'une réunion interparlementaire de la commission (LIBE), tenue au Parlement européen à Bruxelles le 28 novembre 2016. Dans l'annexe II de ladite CPPUE sont inscrites les réponses des trente-deux Chambres/parlements, y compris le PE au questionnaire préparé par ce groupe de travail<sup>1100</sup>. Le projet de règlement intérieur préparé par ce groupe de travail suggère que la délégation de chaque parlement national doit être composée de deux membres et celle du PE six membres et que la réunion a lieu une fois par an et est organisée par le PE<sup>1101</sup>.

Après avoir révisé le projet de règlement intérieur du GCPC d'Europol, le groupe de travail a soumis un deuxième projet de règlement intérieur aux parlements de l'UE le 16

---

<sup>1095</sup> Voy. La lettre des présidents des commissions des finances du parlement néerlandais, envoyée vers la Présidence grecque le 26 mars 2014, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55497c086015499c029870130.do>).

<sup>1096</sup> *Ibid.*

<sup>1097</sup> *Ibid.*

<sup>1098</sup> Voy. La note d'information de la CPPUE, tenue à Luxembourg du 22 au 24 mai 2016, « Session III : Le rôle des parlements nationaux et la coopération interparlementaire » (Consultation disponible sur le site web d'IPEX).

<sup>1099</sup> Le compte rendu de la CPPUE, tenue à Luxembourg du 22 au 24 mai 2016, p. 17, consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc556244a35015626fb12a001bb.do>

<sup>1100</sup> Voy. PE, annex II – Responses of Parliaments/Chambers, liée au projet du règlement intérieur du groupe de travail pour la réunion interparlementaire de commission (LIBE), tenue le 28 novembre 2016 (Consultation disponible à [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/8285c626-7de5-493a-b7d5-81bc6e19d1f9/Annexes\\_-\\_Troika\\_Working\\_Group\\_Proposal\\_for\\_LIBE\\_ICM.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/8285c626-7de5-493a-b7d5-81bc6e19d1f9/Annexes_-_Troika_Working_Group_Proposal_for_LIBE_ICM.pdf)).

<sup>1101</sup> Voy. « *Europol Joint Parliamentary Scrutiny Group* », Draft Proposal of Troika Working Group for LIBE Inter-parliamentary Committee Meeting, 28 novembre 2016, préc.

décembre 2016. Ces derniers ont pu soumettre des propositions d'amendements au texte du projet de règlement intérieur avec des justifications respectives jusqu'au 3 février 2017<sup>1102</sup>. Ce texte propose que la réunion du GCPC se tienne deux fois par an (organisée par le Parlement de la Présidence dans le premier semestre et par le PE dans le second semestre de l'année). En outre, il suggère que la taille de délégation pour les parlements nationaux demeure à deux membres alors que la délégation du PE se compose de dix députés européens. De nombreux parlements nationaux ont exprimé leurs points de vue par écrit. À la différence de certains parlements comme le parlement allemand et le parlement polonais, d'autres n'ont pas souhaité une augmentation de la taille de délégation. En ayant accepté le deuxième projet du règlement intérieur avec une certaine hésitation, le parlement suédois a souligné que le nombre des membres dans le GCPC ne devrait pas dépasser le nombre proposé car le contrôle devrait être simple, rapide et concret<sup>1103</sup>.

Lors de la réunion des Secrétaires Généraux des parlements de l'UE, tenue à Bratislava du 20 au 21 février 2017, quatre propositions d'amendement furent soumises par le *Bundestag* allemand, le *Bundesrat* allemand, le *Sejm* polonais et le parlement chypriote ainsi que d'autres parlements nationaux. Ceux-ci ont fait part de leurs remarques sur le projet de texte<sup>1104</sup>. Durant cette réunion, M. Geert Jan HAMILTON, Secrétaire Général du sénat néerlandais (*Eerste Kamer des Staten-Generaal*) a proposé l'augmentation du nombre des membres de la délégation pour les parlements nationaux de deux à quatre<sup>1105</sup>. Cette proposition a été soutenue par M. Harald DOSSI, Secrétaire Général du parlement Autriche et par M. Paolo VISCA, le chef du département des affaires de l'UE de la Chambre italienne des députés<sup>1106</sup>. Toutefois, certains parlements n'étaient pas favorables à l'augmentation de la taille des délégations. Le parlement suédois dénonce un alourdissement de l'activité du GCPC ainsi que le coût que représenterait une augmentation des membres des délégations. De même, le parlement chypriote refuse l'idée d'un secrétariat en raison des restrictions financières<sup>1107</sup>. M. Klaus WELLE, Secrétaire Général du PE a souligné que le GCPC ne devait pas fonctionner sur le principe du vote mais sur la base du consensus<sup>1108</sup>.

Enfin, l'établissement du GCPC a été accepté lors de la réunion de la CPPUE tenue à Bratislava du 23 au 25 avril 2017. L'annexe I, qui accompagne les conclusions de la Présidence,

---

<sup>1102</sup> *Ibid.*

<sup>1103</sup> IPEX, *Additional positions on the Troika Draft Text on Europol JPSG*, propositions écrites par la commission de justice du parlement suédois (*Riksdag*) (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55a050e01015a3d4240a93f45.do>).

<sup>1104</sup> Il s'agit de l'Assemblée nationale française, des parlements suédois, portugais, lituanien, croate, tchèque, de la Chambre des Lords et des deux Chambres du parlement néerlandais. Voy. IPEX, *Final minutes of the Meeting of Secretaries General of the EU parliaments*, à Bratislava, les 20 et 21 février 2017, p. 5 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55aca20de015aeb3ebbb31720.do>).

<sup>1105</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>1106</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1107</sup> *Ibid.*

<sup>1108</sup> *Ibid.*

des dépositions expose les modalités du fonctionnement du GCPC<sup>1109</sup>. De même, un compromis fut trouvé sur la question de la taille des délégations. Il était convenu que les délégations seraient composées des quatre membres pour chaque parlement national et des seize députés européens.

Il est indéniable que la CPPUE a contribué à la préparation du projet du règlement intérieur du GCPC. Toutefois, le projet du règlement intérieur du GCPC a été élaboré et adopté par ce groupe<sup>1110</sup>. À partir de la première réunion du GCPC tenue au PE à Bruxelles les 9 et 10 octobre 2017, ce groupe a entamé plus activement ses travaux pour terminer la révision du projet du règlement intérieur et de l'adopter. Le débat portant sur le projet du règlement intérieur a eu lieu sur la base d'un projet préliminaire préparé par les coprésidents du GCPC avant la réunion<sup>1111</sup>. Au total, sept parlements nationaux ont soumis des amendements sur le texte proposé : le Bundestag allemand, le Sénat français, les parlements irlandais, espagnol, croate, chypriote et hongrois<sup>1112</sup>. Bien que la majorité des parlements se soient mis d'accord sur le compromis proposé, aucun consensus n'a été trouvé sur la version révisée du texte<sup>1113</sup>. Par conséquent, les coprésidents ont conclu que l'adoption du règlement intérieur du GCPC devait être reportée à la prochaine réunion qui aurait lieu à Sofia les 18 et 19 mars 2018<sup>1114</sup>. Le texte de compromis fait la synthèse des propos tenus au cours des réunions bilatérales organisées par les coprésidents avec les délégations, lesquelles ont soumis des amendements avant la réunion du GCPC, tenue à Sofia les 18 et 19 mars 2018<sup>1115</sup>. De même, une clause de révision est insérée dans ce texte, lequel prévoit la possibilité de la mise en place des sous-groupes<sup>1116</sup>. Enfin, le règlement intérieur du GCPC a été adopté le 19 mars 2018, par consensus, conformément aux conclusions de la CPPUE du 24 avril 2017. Toute cela démontre que le GCPC a établi de manière prépondérante, son organisation et son mode de fonctionnement à travers de nombreux débats et d'échanges des opinions par écrit.

En définitive, les discussions qui portent sur l'adoption des règles internes à chaque Conférence/réunion interparlementaire témoigne du caractère délibératif de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Ainsi, les Conférences/réunions interparlementaires, œuvrant pour un approfondissement de la démocratie au sein des institutions de l'Union européenne, adoptent leur règlement intérieur au terme d'un processus.

---

<sup>1109</sup> Voy. La Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, les conclusions de la Présidence, à Bratislava, les 23 et 24 avril 2017, p. 6-7 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55cebc923015ceec86ad0343.do>).

<sup>1110</sup> *Ibid.*

<sup>1111</sup> Voy. « *Summary conclusions* » de la réunion du GCPC, tenue à Bruxelles les 9 et 10 octobre 2017. (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5668442b6016686bbd47e0264.do>).

<sup>1112</sup> *Ibid.*

<sup>1113</sup> *Ibid.*

<sup>1114</sup> *Ibid.*

<sup>1115</sup> Voy. « *Summary conclusions* » de la réunion du GCPC, tenue à Sofia les 18 et 19 mars 2018 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86b273e34016bae0d99624c99.do>)

<sup>1116</sup> *Ibid.*

## **B. Le pouvoir d'arrêter des conclusions/contributions**

Les cinq coopérations interparlementaires adoptent des conclusions au terme de chaque réunion. Ces conclusions des coopérations interparlementaires rendent compte de l'issue des débats entre les membres parlementaires, alors que l'ordre du jour de chaque coopération interparlementaire fixe les domaines qui seront l'objet des discussions entre les membres parlementaires. Les conclusions d'une Conférence/réunion interparlementaire pourraient donc être considérées comme un résumé de la réunion concernée<sup>1117</sup>.

De nature déclarative, ces conclusions n'ont aucun pouvoir contraignant. La CPPUE, la CIP pour la PESC/PSDC ainsi que la CIP sur la SCEG évoquent explicitement qu'elles adoptent des conclusions non contraignantes. Dans le règlement de la COSAC et dans le règlement intérieur du GCPC, il n'est pas fait mention du caractère non contraignant des conclusions. Cependant, il n'existe pas, au moins pour l'instant, de sanction formelle en cas d'infraction des décisions de telles coopérations interparlementaires. On peut dès lors estimer que les conclusions de ces deux formes de coopération interparlementaire, faute de sanction en cas de violation de ces conclusions, ne sont pas contraignantes.

Il faut mentionner par ailleurs que seul l'article 5.1 des lignes directrices de la CPPUE dispose que les conclusions non contraignantes de la CPPUE n'incluent pas des déclarations de nature politique<sup>1118</sup>. Par ailleurs, selon l'article 5.2 des lignes directrices de la CPPUE, « *la Présidence et chacun des membres de la Conférence peuvent rendre publics les opinions et les points de vue exprimés pendant les réunions, mais s'ils le font, ils devraient déclarer clairement que ces opinions n'ont pas été confirmées par l'ensemble de la Conférence* »<sup>1119</sup>. Or, si les conclusions de la CPPUE n'ont aucune portée politique, qu'elles n'ont aucun pouvoir contraignant, il convient de questionner leur utilité. Car en effet, même si la rédaction des conclusions par la Présidence est peu médiatisée, celles-ci constituent parfois des actes politiques significatifs qui pourraient réorienter les contours de coopération interparlementaire au sein de l'UE pour les années à venir<sup>1120</sup>. Néanmoins, en fonction des contraintes constitutionnelles posées sur les Présidents des Parlements de l'UE au niveau national, la Présidence peut rédiger les conclusions dans un sens qui permet aux Présidents de prendre position dans la Conférence sur les questions en jeu<sup>1121</sup>. Considérant que la raison d'être de la CPPUE est « *de promouvoir le rôle des parlements et de réaliser un travail commun au service des activités interparlementaires* »<sup>1122</sup> il est difficile de nier que les conclusions de la CPPUE ne revêtent pas une nature politique, à moins que la CPPUE ne demeure un organe administratif dédié à l'échange des informations et des pratiques parlementaires. Car en effet, c'est la

---

<sup>1117</sup> Par exemple, les conclusions de la Présidence reflètent les points de vue communs exprimés durant la CPPUE. Voy. L'article 5. 1 des lignes directrices de la CPPUE, adoptées le 15 mai 2010 à Stockholm.

<sup>1118</sup> L'article 5. 1 des lignes directrices de la CPPUE, adoptées le 15 mai 2010 à Stockholm.

<sup>1119</sup> La phrase de l'article 5.2 des lignes directrices de la CPPUE est soulignée par l'auteur.

<sup>1120</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 275.

<sup>1121</sup> *Ibid.*

<sup>1122</sup> L'article 2.1 des lignes directrices de la CPPUE.

rédaction ou les conclusions qui est/sont de nature politique : la rédaction est un acte neutre, ce sont les conclusions et ce qu'elles contiennent qui peut avoir un impact.

La plupart des coopérations interparlementaires précisent, dans leur règlement intérieur (ou lignes directrices), leur *modus operandi* pour l'adoption des conclusions sauf la COSAC dont le règlement n'évoque pas de quelle manière des conclusions sont adoptées. Mais, en pratique, les conclusions de la COSAC sont également adoptées par consensus.

Il semble peu étonnant que les membres d'une Conférence interparlementaire préfèrent la voie du consensus plutôt que de soumettre leur débat au vote. En effet, si les membres d'une Conférence interparlementaire adoptent les conclusions par vote, cela implique que les parlements nationaux et le PE doivent mettre en œuvre les textes adoptés alors même qu'ils ont voté contre. Selon P. Rosanvallon, « *la vie démocratique implique d'organiser une forme de séparation et de tension entre des institutions appartenant au monde de la décision majoritaire et des institutions se rattachant à l'impératif unanimiste de justification.* »<sup>1123</sup> Autrement dit, toutes les entités ou institutions qui ont pour valeur fondamentale la démocratie doivent choisir entre « le monde de la décision majoritaire » représentée par le vote et « l'impératif unanimiste de justification » représentée par le consensus. Ainsi, une Conférence/réunion interparlementaire devait choisir entre le vote et le consensus comme modalité de son processus décisionnel au prisme de son objectif, lequel est de combler le déficit démocratique dans des domaines où les compétences sont partagées entre l'UE et ses États-membres. Pourquoi alors toutes les Conférences/réunions interparlementaires ont-elles choisi le consensus au lieu du vote ? Le choix du consensus s'explique par le fait que le mandat des membres de chaque délégation est différent. En effet, certains parlements nationaux n'ont pas de mandat pour voter au sein d'une Conférence interparlementaire. Le PE n'attribue pas un tel mandat aux députés européens qui participent à une Conférence interparlementaire, ce qui est logique compte tenu de son attitude qu'on peut constater depuis l'étape de préparation pour la création d'une telle ou telle Conférence interparlementaire. Par exemple, les parlements nationaux et le PE ne souhaitent pas que les conclusions de la CIP pour la PESC/PSDC disposent d'un caractère contraignant<sup>1124</sup>. C'est pour cela que les conclusions des Conférences interparlementaires sont adoptées « par consensus » puisque « *le consensus semble désigner un accord général, lâche et informel.* »<sup>1125</sup> L'adoption des conclusions d'une Conférence interparlementaire par consensus est un mode de prise de décision auquel tant les parlements nationaux que le PE sont attachés. En effet, « *le consensus a un pouvoir d'attraction qui vient de ce que l'accord général, sans dissidence, peut apparaître rassurant et optimal au plan politique* »<sup>1126</sup>. Ainsi, les parlements nationaux et le PE peuvent adresser leurs opinions sur les questions des politiques européennes aux exécutifs de l'UE (le Conseil et la Commission y compris le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité).

---

<sup>1123</sup> Rosanvallon (P.) (2008). *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Édition du Seuil, p. 28.

<sup>1124</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2012a). *op.cit.*, p. 157.

<sup>1125</sup> Novak (S.) (2011). *op. cit.*, p. 1.

<sup>1126</sup> *Ibid.*, p. 2.

Une fois le caractère non contraignant des conclusions étudié, il est nécessaire de s'intéresser à la manière dont elles sont adoptées. Il est important en effet de savoir qui a établi premièrement un projet de conclusions dans chaque coopération interparlementaire puisque cela nous permettrait de mieux comprendre la raison pour laquelle certaines coopérations interparlementaires sont plus institutionnalisées.

Dans la COSAC et dans le GCPC, un projet de conclusions est proposé par la troïka présidentielle, tandis que dans la CPPUE, dans la CIP pour la PESC/PSDC ainsi que dans la CIP sur la SCEG une première version d'un projet de conclusions est rédigée par le parlement de la Présidence (conjointement avec le PE au premier semestre dans le cas de la CIP sur la SCEG). À l'étude de ces deux modalités d'élaboration du projet de conclusions, on peut en déduire que la COSAC et le GCPC sont plus institutionnalisées que les trois autres coopérations interparlementaires, considérant que la troïka présidentielle est composée des délégations des trois parlements nationaux et de celle du PE. L'implication de quatre délégations d'administrateurs parlementaires (la troïka présidentielle + le PE) dans la rédaction d'un projet de conclusions requiert une nécessaire structuration.

Un projet de conclusions des coopérations interparlementaires rédigées, il est communiqué aux délégations afin que ces dernières puissent proposer des modifications et ajouter des commentaires. Ce pouvoir de modification tout comme cette possibilité de commenter un projet des conclusions est explicitement évoqué dans l'article 10.2 du règlement de la COSAC, l'article 4.7 du règlement intérieur du GCPC ainsi que l'article 7.2 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC. Or, seules la COSAC et la CIP pour la PESC/PSDC évoquent la modalité de communication du projet de conclusions aux délégations. Ainsi, dans la COSAC, un projet de conclusions est communiqué aux délégations en temps utile avant sa réunion pour leur donner un délai raisonnable pour examen et commentaires<sup>1127</sup>, alors que dans la CIP pour la PESC/PSDC, il est communiqué aux délégations au cours de la réunion, dans un délai raisonnable avant leur adoption, dans le but de soumettre et d'examiner d'éventuelles modifications<sup>1128</sup>. Il en déduit que la COSAC est plus institutionnalisée que la CIP pour la PESC/PSDC puisque dans le cas de la COSAC, les délégations ont suffisamment de temps pour réfléchir sur ce qu'elles allaient proposer lors de la réunion de la COSAC. Dans le cas de la CIP sur la SCEG, l'article 6.1 de son règlement d'ordre intérieur n'évoque même pas si les membres de délégations sont en mesure de proposer des modifications et/ou des commentaires sur le projet de conclusions en question, ni la transmission de ce projet de conclusions aux délégations et aux institutions de l'UE<sup>1129</sup>. Cela implique que la CIP sur la SCEG est de nature moins institutionnalisée.

---

<sup>1127</sup> L'article 10.2 du règlement de la COSAC.

<sup>1128</sup> L'article 7.2 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC.

<sup>1129</sup> L'article 6.1 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG, qui est intitulé « conclusions », est relativement plus court que les dispositions concernant les conclusions des autres coopérations interparlementaires. Il ne prévoit que « [L]e parlement de la Présidence peut présenter des conclusions non contraignantes sur le résultat de la réunion en anglais et en français. Au premier semestre de chaque année ces derniers peuvent être présentés conjointement avec le Parlement européen ».

Toutefois, en pratique, les conclusions des coopérations interparlementaires sont transmises aux délégations, à la Commission européenne, au Conseil de l'UE, (ainsi qu'à Europol dans le cas du GCPC)<sup>1130</sup>. Elles sont publiées dans la section des Présidents des Parlements de l'UE du site web d'IPEX<sup>1131</sup>.

**Tableau 7. « La comparaison entre les cinq coopérations interparlementaires au sein de l'UE en termes de l'adoption des conclusions »**

	<b>Disposition relative aux conclusions</b>	<b>Un projet de conclusions rédigé par</b>	<b>La manière d'adoption</b>
<b>CPPUE</b>	Art. 5 des lignes directrices de la CPPUE	La Présidence	Pas mentionné dans l'article 5 des lignes directrices de la CPPUE, intitulé « Conclusions de la Présidence », mais l'article 1.4 desdites lignes directrices dispose que la Conférence délibère par consensus
<b>COSAC</b>	Art. 10 du règlement de la COSAC	La troïka présidentielle	Pas mentionné dans le règlement, mais implicitement par consensus
<b>CIP pour la PESC/PSDC</b>	Art. 7 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC	Le parlement de la Présidence	Par consensus
<b>CIP sur la SCEG</b>	Art. 6 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG	Le parlement de la Présidence (conjointement avec le PE au premier semestre)	Pas mentionné dans l'article 6 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG, intitulé « Conclusions », mais l'article 3. 7 dudit règlement dispose que la CIP sur la SCEG fonctionne sur la base du consensus.
<b>GCPC d'Europol</b>	Art. 4.7 du règlement intérieur du GCPC d'Europol	La troïka présidentielle	Selon l'article 4.7 du règlement intérieur du GCPC d'Europol, intitulé « Conclusions », les coprésidents soumettent une première version du projet de conclusions à

<sup>1130</sup> Dans le cas de la CPPUE, les conclusions sont envoyées aux délégations, au Président de la Commission européenne, au Président du Conseil européen, au Président en place du Conseil des affaires générales et à la Troïka de la COSAC. Voy. L'article 5.3 des lignes directrices de la CPPUE.

<sup>1131</sup> <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>

			l'approbation du GCPC. Par ailleurs, l'article 4.1 e) prévoit qu'en principe, le GCPC adopte ses décisions par consensus.
--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

Outre des conclusions, la COSAC adoptent des contributions<sup>1132</sup>, ce qui n'est pas le cas des autres Conférences interparlementaires. Les contributions de la COSAC résument l'apport des participants aux cours des débats de la réunion plénière, alors que les conclusions de la COSAC comportent des informations relatives aux décisions administratives et techniques qui ont été prises depuis la dernière réunion de la COSAC<sup>1133</sup>. Un projet de contributions est rédigé dans les trois cas suivants : en premier lieu, lorsque le Parlement de la Présidence a proposé de rédiger un projet de contributions après consultation de la troïka présidentielle. En deuxième lieu, lorsque la rédaction d'un projet de contributions est considérée comme nécessaire par la majorité absolue des présidents des organes spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements nationaux et des représentants du PE. En troisième lieu, lorsqu'une réunion de la COSAC a décidé de le rédiger<sup>1134</sup>. Les contributions sont présentées par le Parlement exerçant la Présidence<sup>1135</sup>. En général, la COSAC adopte les contributions par large consensus à chaque réunion<sup>1136</sup>. Mais si cela est impossible, les contributions sont adoptées à la majorité qualifiée d'au moins 3/4 des votes exprimés et la majorité des 3/4 des votes exprimés doit en même temps constituer au moins la moitié de tous les votes<sup>1137</sup>.

Concernant les contributions et les conclusions adoptées par chaque réunion plénière de la COSAC, elles sont souvent vagues et hétérogènes<sup>1138</sup>. Les contributions traduisent les orientations politiques de la COSAC et sont par là même un sujet de controverse à chaque réunion plénière<sup>1139</sup>. Même si l'efficacité politique de telles contributions n'est pas négligeable, comme en atteste dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité, les deux « cartons jaunes » déclenchés jusqu'à présent (Monti II, le parquet européen et le détachement de

<sup>1132</sup> La COSAC peut soumettre des contributions à l'attention du PE, du Conseil et de la Commission en vertu du protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne (Art. 7.1 du règlement de la COSAC adopté en 2011).

<sup>1133</sup> Par exemple, les conclusions de la LVIII COSAC annoncent certaines informations sur le 28<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, sur le membre permanent du secrétariat de la COSAC, sur le site web de la COSAC et la coopération avec la plateforme IPEX ainsi que sur la *task force* « subsidiarité, proportionnalité et "faire moins mais de manière plus efficace" ». Par contre, les contributions de la LVIII COSAC sont un résumé des discussions dont les thèmes sont inscrits à l'ordre du jour de la LVIII COSAC. Les thèmes de discussions sont comme suit : l'avenir de l'Union européenne, le Brexit, Rapprocher l'Union européenne de ses citoyens, ainsi que le marché unique numérique : développement des services électroniques. Voy. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc56608aa3501660bf316e2037f>

<sup>1134</sup> L'article 7.2 du règlement de la COSAC.

<sup>1135</sup> *Ibid.*

<sup>1136</sup> L'article 7.5 du règlement de la COSAC. Or, il n'y avait pas les contributions de la LVII COSAC organisée par le Parlement maltais en mai 2018. En effet, à l'époque, en raison de l'élection législative maltaise, seul M. Angelo FARRUGIA, le Président de la délégation maltaise, le Président de la LVII COSAC y a pu assister.

<sup>1137</sup> *Ibid.*

<sup>1138</sup> Esposito (A.) (2016). *op. cit.*, p. 332.

<sup>1139</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2016). « The Role of COSAC in the Changing Environment of National Parliaments in the EU: An Identity Crisis? », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 308.

travailleurs)<sup>1140</sup>, les délégations ont tendance à voir la contribution en fonction de leur propre conception du rôle de la COSAC elle-même<sup>1141</sup>, ce qui peut rendre l'instrument moins efficace. De surcroît, peu de commissions des affaires européennes font rapport à leurs parlements sur les résultats des réunions au sein de la COSAC<sup>1142</sup>.

## **§2. L'organisation des travaux**

Ce paragraphe démontra tout d'abord le processus de détermination de l'ordre du jour (A) et ensuite l'organisation des débats (B), enfin les travaux linguistiques (C) des différentes coopérations. Une étude des différences entre les coopérations existantes dans ces éléments permet d'ouvrir un dialogue entre ces coopérations interparlementaires dans une perspective d'amélioration de leurs objectifs.

### **A. Définition de l'ordre du jour**

En ce qui concerne l'ordre du jour, durant la réunion préparatoire<sup>1143</sup>, organisée par le Parlement détenant la Présidence de la CPPUE, un ordre du jour final pour la réunion est préparé par la Présidence qui prend en compte les propositions des autres Présidents, des Secrétaires généraux ou des autres hauts responsables désignés<sup>1144</sup>.

Dans le cas de la COSAC, la troïka présidentielle propose, au début de chaque Présidence, un ou plusieurs sujets tiré(s) soit du programme de travail du Conseil, du PE et de la Commission, soit des propositions faites par les membres de la COSAC au cours de la dernière réunion plénière de chaque année<sup>1145</sup>. Chaque projet d'ordre du jour a trait au rôle de la COSAC, notamment concernant les aspects pratiques de l'examen parlementaire<sup>1146</sup>. Dans certains cas, les réunions de la COSAC sont précédées de l'envoi de questionnaires aux organes spécialisés dans les affaires européennes sur les thèmes inscrits à l'ordre du jour<sup>1147</sup>. Après consultation des présidents des organes spécialisés dans les affaires de l'UE et du(des)

---

<sup>1140</sup> Cf. COM(2012)130 final du 21 mars 2012, Proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, COM(2013)534 final du 17 juillet 2013, Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen ainsi que COM(2016)128 final du 8 mars 2016, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

<sup>1141</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2016). *op. cit.*, p. 308.

<sup>1142</sup> Esposito (A.) (2016). *op. cit.*, p. 332.

<sup>1143</sup> L'article 8 des lignes directrices de la CPPUE, adoptées les 14 et 15 mai 2010 à Stockholm.

<sup>1144</sup> L'article 4. 2 desdites directrices.

<sup>1145</sup> L'article 5.1 du règlement de la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, 2011/C, 229/01 (ci-après, le règlement de la COSAC).

<sup>1146</sup> L'article 5.2 du règlement de la COSAC.

<sup>1147</sup> Voy. [https://www.senat.fr/europe/cosac/cosac\\_introduction.html#presentation](https://www.senat.fr/europe/cosac/cosac_introduction.html#presentation)

représentant(s) du PE, le président de l'organe spécialisé dans les affaires de l'UE du Parlement de la Présidence élabore un projet d'ordre du jour<sup>1148</sup>. Chaque délégation nationale peut proposer au Parlement de la Présidence l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet déterminé ou provenant du projet d'ordre du jour<sup>1149</sup>. L'ordre du jour définitif de la réunion de la COSAC est décidé par la réunion elle-même<sup>1150</sup>. Les ordres du jour de toutes les réunions (celles plénières, celles plénières extraordinaires, celles des présidents ainsi que celles extraordinaires des présidents) doivent être distribués à tous les parlements nationaux et au PE au moins deux semaines avant les réunions, et les procès-verbaux de ces réunions seront distribués à tous les parlements nationaux et au PE au plus tard deux semaines après les réunions<sup>1151</sup>.

L'ordre du jour de chaque réunion comprend des questions relatives à la PESC et à la PSDC, conformes au champ d'action et au rôle de la Conférence interparlementaire<sup>1152</sup>. Un ordre du jour provisoire est communiqué à tous les parlements au plus tard huit semaines avant chaque réunion<sup>1153</sup>. Or, il n'est pas indiqué dans l'article 4.1 du règlement d'ordre intérieur de cette Conférence, intitulé « ordre du jour », qui élabore un projet d'ordre jour des réunions. On peut en trouver des traces dans deux autres articles : l'article 4.2 et l'article 6.2 dudit règlement. En premier lieu, l'article 4.2 dudit règlement, intitulé « Autres documents », prévoit que « *[A]vant chaque réunion, les délégations peuvent envoyer des documents relatifs à des points de l'ordre du jour au secrétariat du parlement de la Présidence. Le parlement de la Présidence peut également élaborer des documents de discussion pour la Conférence interparlementaire* ». Il en déduit que le parlement de la Présidence joue un rôle principal dans l'élaboration d'un projet d'ordre du jour qui est un des travaux de documentations. En second lieu, l'article 6.2 dudit règlement dispose que « *[L]e secrétariat apporte son concours au parlement de la Présidence dans l'élaboration des documents pour chaque réunion et dans leur communication aux parlements nationaux et au Parlement européen* ». Le secrétariat, au terme de cet article, assiste le parlement de la Présidence dans l'élaboration d'un projet d'ordre du jour.

L'article 3.4 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG rappelle le rôle déterminant joué par le parlement de la Présidence dans le projet d'un ordre du jour. En effet, au terme de cet article, « *[L]e parlement de la Présidence élabore en étroite coopération avec la troïka présidentielle un projet d'ordre du jour à soumettre aux autres parlements. Au premier semestre de chaque année ce dernier est élaboré conjointement avec le Parlement européen* ». Sachant que la troïka présidentielle se compose des délégations des parlements de la Présidence en exercice, de la précédente et de la suivante, ainsi que du PE<sup>1154</sup>, le rôle du parlement de la Présidence (et du PE au premier semestre de chaque année) semble plus crucial que celui de la troïka présidentielle dans l'élaboration d'un projet d'ordre du jour. Cette analyse s'étend à la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC. En effet,

---

<sup>1148</sup> L'article 5.3 du règlement de la COSAC.

<sup>1149</sup> *Ibid.*

<sup>1150</sup> L'article 5.4 du règlement de la COSAC.

<sup>1151</sup> L'article 2.7 du règlement de la COSAC.

<sup>1152</sup> L'article 4.1.a du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.

<sup>1153</sup> L'article 4.1.b du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.

<sup>1154</sup> L'article 3.3 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG.

dans cette dernière, le rôle du parlement de la Présidence semble clairement prépondérant dans l'élaboration d'un projet d'ordre du jour, considérant l'expression selon laquelle le secrétariat apporte son « concours » au parlement de la Présidence dans l'élaboration des documents.

Or, dans le règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, aucune mention n'est faite de la troïka présidentielle, seule existe une disposition concernant le secrétariat que l'on ne trouve pas dans le règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG. Néanmoins, cela ne doit pas surprendre, étant donné que l'existence du secrétariat « assuré par le parlement de la Présidence, en étroite coopération avec le PE et avec les parlements de la Présidence précédente et suivante »<sup>1155</sup> suppose déjà celle de la troïka présidentielle.

Il est remarquable de souligner que dans la Conférence interparlementaire sur la SCEG, le parlement de la Présidence élabore un projet d'ordre du jour en étroite coopération « avec la troïka présidentielle », tandis qu'il le fait « avec l'appui du secrétariat » dans la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC. Cette différence met en évidence que la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC est plus institutionnalisée que la Conférence interparlementaire sur la SCEG. Car en effet, le fait qu'un organe administratif comme le secrétariat est précisé dans une disposition relative à l'élaboration d'un projet d'ordre du jour démontre la volonté forte de la Conférence interparlementaire concernée sur l'accomplissement de ses tâches, à savoir l'élaboration d'un projet d'ordre du jour. En effet, si une structure administrative dispose des outils ou des organes spécialisés afin de réaliser ses tâches, il convient d'estimer que cette structure administrative est plus institutionnalisée que d'autres organes qui n'en disposent pas. Considérant que le secrétariat se compose normalement des fonctionnaires des parlements de la troïka présidentielle et qu'il vise souvent à soutenir les travaux de la troïka présidentielle<sup>1156</sup>, nul doute que la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC est plus institutionnalisée que celle sur la SCEG en termes de l'élaboration d'un projet d'ordre du jour.

L'ordre du jour du GCPC est établi par la troïka présidentielle et puis communiqué par les coprésidents à tous les parlements participants au plus tard huit semaines avant chaque réunion<sup>1157</sup>. Il ne comprend que des questions liées au contrôle d'Europol, conformément aux missions et compétences du GCPC établies dans le règlement Europol<sup>1158</sup>. À la différence des Conférences interparlementaires pour la PESC/PSDC et sur la SCEG dans lesquelles la troïka présidentielle apporte son concours au président (ou aux coprésidents) de la Présidence

---

<sup>1155</sup> L'article 6.1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.

<sup>1156</sup> Dans le cadre de la COSAC, son article 9.1 explique que le secrétariat de la COSAC est composé « de fonctionnaires » des parlements de la troïka présidentielle. Mais dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, son article 6.1 n'explique que le secrétariat de ladite Conférence est assuré par le parlement de la Présidence, en étroite coopération avec le PE et avec les parlements de la Présidence précédente et suivante. Ainsi, il n'est pas très clair si le secrétariat de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC se compose uniquement de fonctionnaires ou y compris des parlementaires des délégations de la troïka présidentielle.

<sup>1157</sup> L'article 4.6.1 du règlement intérieur du groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC).

<sup>1158</sup> *Ibid.*

concernant l'élaboration d'un projet d'ordre du jour, dans le cadre du GCPC, la troïka présidentielle joue le rôle principal dans l'élaboration d'un projet d'ordre du jour. Aussi les parlements faisant partie de la troïka présidentielle sont sur un pied d'égalité lors de l'élaboration d'un projet d'ordre du jour sans que le parlement de la Présidence (et/ou le PE) ne joue pas un rôle prédominant.

**Tableau 8. « La comparaison entre les cinq coopérations interparlementaires en termes de l'élaboration d'ordre du jour »**

	<b>Disposition relative à l'ordre du jour</b>	<b>Un projet d'ordre du jour établi par</b>		<b>Délimitation des termes de discussion</b>
<b>CPPUE</b>	Art. 4 des lignes directrices de la CPPUE	Le parlement de la Présidence, prenant en compte les suggestions des autres Présidents et des Secrétaires généraux, ou des autres hauts responsables désignés		Pas précisé dans l'article relatif à l'ordre du jour
<b>COSAC</b>	Art. 5 du règlement de la COSAC	Le président de l'organe spécialisé dans les affaires de l'Union du parlement de la Présidence		Les aspects pratiques de l'examen parlementaire
<b>CIP pour la PESC/PSDC</b>	Art. 4.1 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC	Le parlement de la Présidence avec l'appui du secrétariat de la Conférence (assuré par le parlement de la Présidence, le PE et la troïka présidentielle)		Questions ayant trait à la PESC et à la PSDC
<b>CIP sur la SCEG</b>	Art. 3.4 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG	1 <sup>er</sup> semestre	2 <sup>nd</sup> semestre	Pas précisé dans l'article relatif à l'ordre du jour
		Le parlement de la Présidence et le PE + la troïka présidentielle	Le parlement de la Présidence + la troïka présidentielle	
<b>GCPC d'Europol</b>	Art. 4.6.1 du règlement intérieur du GCPC d'Europol	La troïka présidentielle		Des questions liées au contrôle d'Europol

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

## **B. L'organisation des débats**

Les cinq coopérations interparlementaires précisent le déroulement de leurs réunions dans leur règlement intérieur (ou lignes directrices). Il s'agit alors de répondre à un certain nombre de questions comme celles de savoir à qui appartient la présidence de la

conférence/réunion, à quel moment une conférence/réunion doit prendre une décision, quels parlements assumeront les deux Présidences suivantes, à quel moment débute la Présidence de la Conférence, à quelles conditions une réunion extraordinaire peut être convoquée, l'horaire de la réunion ainsi que la durée des discours.

La conduite des réunions varie selon les coopérations interparlementaires. La plupart des coopérations interparlementaires définissent le déroulement des réunions dans un article relatif à la présidence et aux réunions. Or, seul le règlement intérieur du GCPC expose le déroulement de ses réunions dans son article 4, intitulé « procédure et langues ». Plus précisément, son article 4.1 est intitulé « conduite des réunions ».

## **1. La conduite des réunions**

Quant à la CPPUE, en pratique, une réunion des secrétaires généraux des parlements de l'UE est organisée deux ou trois mois avant la CPPUE<sup>1159</sup>. Au cours de cette réunion, les orateurs de chaque séance sont des secrétaires généraux des parlements de l'UE. À chaque réunion des secrétaires généraux, le rapport annuel d'IPEX est présenté. Par ailleurs, dans cette réunion est présenté un projet d'ordre du jour de la CPPUE. Ainsi, les présidents des parlements de l'UE ont environ deux ou trois mois pour modifier ou commenter le projet d'ordre du jour avant la CPPUE. La CPPUE dure deux jours. Au premier jour, une réunion des Présidents des Parlements de la Troïka est organisée suivi par un dîner offert. Le lendemain suivant, une séance d'ouverture au cours de laquelle l'ordre du jour est adopté est organisée vers 9 heures et trois ou quatre autres séances s'en suivent. Chaque séance plénière dispose du temps consacré aux débats. Les orateurs de chaque séance plénière sont des (vice-) présidents des parlements de l'UE. La particularité du dispositif réside dans ce que « *les secrétaires généraux, ou d'autres hauts responsables désignés, soumettront des propositions dans les cas où leur parlement est incapable d'assumer la Présidence de la CPPUE en conformité avec les procédures décrites plus haut* »<sup>1160</sup>.

En ce qui concerne la COSAC, le secrétariat du COSAC prend une part active au déroulement des réunions<sup>1161</sup>. En effet, au terme de l'article 8.5 du règlement de la COSAC, « *le secrétariat du parlement de la Présidence rédige un procès-verbal succinct sur la base d'un projet préparé par le secrétariat de la COSAC* ». De plus, il intervient pendant la durée de la présidence comme le souligne l'article 8.7 dudit règlement « *Le secrétariat de la COSAC offre son assistance* ». Enfin, le secrétariat détient un rôle clé dans la planification des réunions car « *La COSAC établit un calendrier évolutif et sur le long terme de ses réunions* »<sup>1162</sup>. Même

---

<sup>1159</sup> Exceptionnellement, sous la Présidence italienne, la réunion des secrétaires généraux des parlements de l'UE s'est tenue le 13 mars 2015 environ un mois avant la CPPUE qui s'est tenue le 20 avril 2015.

<sup>1160</sup> L'article 3.3 des lignes directrices de la CPPUE.

<sup>1161</sup> Certains rôles du secrétariat de la COSAC apparaissent dans les articles 8.5 et 8.7 du règlement de la COSAC et l'explication plus détaillée sur le secrétariat de la COSAC est enchaînée dans l'article 9 dudit règlement.

<sup>1162</sup> L'article 2.11 du règlement de la COSAC.

si le règlement intérieur de la COSAC prévient dans son article 3.4 que « *[L]es réunions de la COSAC sont publiques, sauf décision contraire* ». En réalité, des réunions de la COSAC sont à huis clos, sauf le cas échéant<sup>1163</sup>.

L'article 3.3 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC établit un protocole précis pour la conduite des réunions. Il prévoit qu'« *[A]u début de chaque session, le parlement de la Présidence fixe le calendrier pour la session, l'ordre des interventions ainsi que la durée des interventions, qui ne sauraient en aucun cas dépasser trois minutes chacune* ». Cette pratique se confirme dans d'autres Conférences/réunions sans pour autant être inscrite dans leur(s) règlement intérieur ou lignes directrices. Seul le règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDCE le précise.

Le règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG reste laconique concernant le déroulement des réunions contrairement aux autres coopérations interparlementaires. L'article 3.5 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG, intitulé « *Tenue des réunions* », prévoit seulement que « *[L]'horaire de la réunion, l'ordre des interventions ainsi que leur durée sont fixés par le parlement de la Présidence, au début de chaque réunion. Au premier semestre de chaque année ceux-ci sont fixés conjointement avec le Parlement européen* ».

Le règlement intérieur du GCPC est, quant à lui, plus éloquent. Le déroulement des réunions du GCPC y est détaillé dans son article 4.1 intitulé « *Conduite des réunions* ». Comme les autres coopérations interparlementaires, au début de chaque réunion, les coprésidents précisent l'ordre et la durée des interventions<sup>1164</sup>. Il est remarquable de constater que le règlement intérieur du GCPC met en évidence que « *les réunions du GCPC sont publiques et se déroulent en toute transparence* »<sup>1165</sup> en ajoutant que « *le GCPC peut tenir des réunions à huis clos lorsque la nature des informations à examiner l'exige* »<sup>1166</sup>. Même si, en pratique, les réunions des autres coopérations interparlementaires sont aussi publiques sauf le cas où la Présidence décide d'avoir des réunions à huis clos, seul le GCPC mentionne le caractère transparent de ses réunions dans son règlement intérieur. Il convient également noter que le GCPC inscrit une autre pratique généralement accepté dans son règlement intérieur. Il s'agit du fait qu'« *[U]n registre de présence des membres et des participants est tenu à chaque réunion* »<sup>1167</sup>. Parallèlement, il est étonnant de remarquer que le GCPC n'a pas affiché sa liste (même provisoire) des participants de la réunion qui s'est tenu à Bucarest, les 24 et 25 février 2019 sur le site web d'IPEX, tandis que d'autres Conférences/réunions interparlementaires

---

<sup>1163</sup> Les réunions de la COSAC sont théoriquement publiques. Cependant, d'après l'entretien avec le membre permanent du secrétariat de la COSAC, effectué par l'auteure en février 2018, en pratique, seuls les parlementaires participants et les fonctionnaires des parlements qui assistent les parlementaires participants peuvent entrer dans une salle de réunion de la COSAC sauf des savants ou des chercheurs dont l'accès aux réunions est autorisé à l'avance par la Présidence de la COSAC.

<sup>1164</sup> L'article 4.1 a) du règlement intérieur du GCPC.

<sup>1165</sup> L'article 4.1 b) du règlement intérieur du GCPC.

<sup>1166</sup> L'article 4.1 c) du règlement intérieur du GCPC.

<sup>1167</sup> L'article 4.1 d) du règlement intérieur du GCPC.

affichent toujours leur liste des participants après ou même avant la réunion en question<sup>1168</sup>.

## **2. L'organisation des réunions extraordinaires**

Parmi les cinq coopérations interparlementaires étudiées dans ce titre, trois coopérations interparlementaires évoquent la possibilité de convoquer une réunion extraordinaire dans leur(s) règlement intérieur (ou lignes directrices). Il s'agit des cas de la CPPUE, de la COSAC ainsi que de la CIP pour la PESC/PSDC.

Selon l'article 3.6 des lignes directrices de la CPPUE, sur proposition d'un des Présidents des parlements, si une majorité aux deux tiers des membres de la Conférence sont d'accord, une réunion extraordinaire peut être convoquée.

Comparé à la CPPUE et à la CIP pour la PESC/PSDC, la COSAC fait état de deux processus distincts selon qu'il s'agisse d'organiser des réunions extraordinaires ou d'organiser des réunions extraordinaires des présidents. Les réunions extraordinaires sont organisées, lorsque la majorité absolue des présidents des organes spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements nationaux et des représentants du PE le juge nécessaire<sup>1169</sup>. Il en va de même pour convoquer une réunion extraordinaire des présidents. Mais pour organiser cette dernière, il existe une autre possibilité. Il s'agit du fait qu'une réunion extraordinaire des présidents est organisée sur l'initiative de la Présidence, après consultation de la troïka présidentielle<sup>1170</sup>.

Il convient de noter que l'organisation d'une réunion extraordinaire des présidents ne demande qu'une consultation de la troïka présidentielle<sup>1171</sup>, alors que celle d'une réunion des présidents exige un accord avec la troïka présidentielle<sup>1172</sup>. Cela n'est pas étonnant puisque le terme « extraordinaire » implique déjà un caractère moins contraignant.

À la différence des cas de la CPPUE et de la COSAC, l'article 3.1 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC n'évoque pas des conditions précises pour convoquer une réunion extraordinaire. Cet article ne prévoit que « *[D]es réunions extraordinaires sont tenues lorsqu'il s'avère nécessaire urgent de les convoquer* ».

## **3. L'ordre des interventions**

Concernant l'ordre des interventions des membres parlementaires, une séance de débat

---

<sup>1168</sup> La dernière vérification concernant la liste des participants du GCPC sur le site web d'IPEX a été effectuée par l'auteure le 2 avril 2021.

<sup>1169</sup> L'article 2.2 du règlement de la COSAC.

<sup>1170</sup> L'article 2.4 du règlement de la COSAC.

<sup>1171</sup> *Ibid.*

<sup>1172</sup> L'article 2.3 du règlement de la COSAC.

se déroule comme suivant<sup>1173</sup> : si un membre (soit un parlementaire national soit un député européen) veut poser une question à l'intervenant concernée ou ajouter des remarques, il lève la main. Les personnels (huissiers) du parlement de la Présidence (ou ceux du PE dans le cas où la réunion se tient dans le PE) s'approchent du membre concerné et lui présente un formulaire afin d'y consigner les renseignements concernant son sexe, ses noms et prénoms ainsi que son affiliation politique. Ces formulaires sont ensuite ramassés et déposés auprès du président de la Présidence. Ensuite, ce dernier invite les membres ayant levé la main à intervenir l'un après l'autre selon l'ordre retenu. Dès que le membre parlementaire prend la parole, le décompte commence et s'affiche sur les écrans qui se trouvent dans l'hémicycle. Une fois la durée d'intervention terminée, le micro se trouvant devant le membre parlementaire est automatiquement éteint.

**Tableau 9. « Le déroulement des réunions »**

	<b>Dispositions relatives au déroulement des réunions</b>	<b>Particularités</b>
<b>CPPUE</b>	Art. 3.3, Art. 3.4, Art. 3.5 et Art. 3.6 des lignes directrices de la CPPUE	Selon l'article 3.3, « <i>les secrétaires généraux, ou d'autres hauts responsables désignés, soumettront des propositions dans les cas où leur parlement est incapable d'assumer la Présidence de la CPPUE en conformité avec les procédures décrites plus haut</i> ». Pour convoquer une réunion extraordinaire, il faut avoir l'appui d'une majorité aux deux tiers des membres de la Conférence.
<b>COSAC</b>	Art. 8.4, Art. 8.5, Art. 8.6 et Art. 8.7 du règlement de la COSAC	Selon l'article 8.5, « <i>le secrétariat du Parlement de la Présidence rédige un procès-verbal succinct sur la base d'un projet préparé par le secrétariat de la COSAC</i> ».
<b>CIP pour la PESC/PSDC</b>	Art. 3.2 et Art. 3.3 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC	La durée des interventions ne saurait en aucun cas dépasser trois minutes chacune.
<b>CIP sur la SCEG</b>	Art. 3.5 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG	Au premier semestre de chaque année, l'horaire de la réunion, l'ordre des interventions ainsi que leur durée sont fixés par le parlement de la Présidence conjointement avec le PE.
<b>GCPC</b>	Art. 4.1 du règlement intérieur du	Selon Art. 4.1 c), possible de tenir des réunions à huis clos.

<sup>1173</sup> Cette explication de la scène de réunions découle de l'observation de l'auteur pendant une réunion de la CIP sur la SCEG lors de sa visite d'étude au PE en février 2018. Il est donc possible que le déroulement détaillé des autres coopérations interparlementaires ne soit pas tout à fait pareil.

	GCPC	Selon Art. 4.1 d), « un registre de présence des membres et des participants est tenu à chaque réunion ».
--	------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

### C. Les travaux linguistiques

Une caractéristique commune à toutes les cinq coopérations interparlementaires est que leurs langues de travail sont l'anglais et le français. Ainsi, en général, les documents des Conférences/réunions interparlementaires sont publiés en anglais et en français. Le parlement de la Présidence peut fournir une version traduite de l'anglais ou du français dans la langue de l'État membre qui assume la Présidence tournante du Conseil de l'UE. Dans le cas de la CIP sur la SCEG, « [C]haque délégation est responsable de la traduction en français et/ou en anglais de tous les documents qu'elle transmet à la Conférence interparlementaire sur la SCEG »<sup>1174</sup>. Cependant, en pratique, la plupart des parlements ne traduisent pas les documents issus d'une telle ou telle Conférence/réunion dans la langue officielle de leur État membre. Cette lacune empêche une vulgarisation des travaux des membres qui participent aux cinq formes de coopération interparlementaire, alors même que les citoyens européens s'attendent à voir la légitimité démocratique des institutions de l'Union européenne renforcée au moyen de la coopération interparlementaire.

Quant à l'interprétation, son traitement varie selon la coopération interparlementaire en question. Hormis la COSAC qui fournit une interprétation simultanée dans les langues officielles de l'UE<sup>1175</sup>, en général, le parlement de la Présidence assure une interprétation simultanée à partir de l'anglais vers le français et inversement, ainsi qu'à partir de la/ des langue(s) de l'État membre qui assume la Présidence tournante du Conseil de l'UE et vers cette/ ces langue(s). Mais, le PE fournit une interprétation simultanée dans toutes les langues officielles de l'UE lorsque le GCPC se tient dans le PE au second semestre de chaque année<sup>1176</sup>. De même, il le fait lorsque la CIP sur la SCEG se tient dans le PE au premier semestre de chaque année, bien que l'article 5.2 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG ne mentionne pas cette pratique. Dans le cas de la CPPUE, il est possible d'avoir des services d'interprétation simultanée de et vers les langues officielles de l'UE. Mais de tels services ne sont fournis que sur demande<sup>1177</sup>. Par ailleurs, même s'il existe une demande pour une interprétation simultanée dans une ou plusieurs langue(s) officielles de l'UE, la possibilité d'avoir une telle interprétation simultanée dépend de la capacité technique de chaque parlement de la Présidence. Il n'est donc guère surprenant que les parlements des États membres qui utilisent une même langue puissent demander au parlement détenant la Présidence de mettre un

---

<sup>1174</sup> L'article 5.3 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG

<sup>1175</sup> L'article 6.3 du règlement de la COSAC.

<sup>1176</sup> L'article 4.4 a) du règlement intérieur du GCPC.

<sup>1177</sup> L'article 7.1 des lignes directrices de la CPPUE.

interprète à leur disposition, en partageant à parts égales le coût de cet interprète pour la langue concernée<sup>1178</sup>.

**Tableau 10. « Le régime linguistique »**

	<b>Dispositions relatives au régime linguistique</b>	<b>Observations</b>
<b>CPPUE</b>	Art. 7 des lignes directrices de la CPPUE	Tous les parlements, qui choisissent d'utiliser les langues pour lesquelles un interprète est fourni par le parlement assurant la Présidence, partagent à parts égales les frais des interprètes pour ces langues.
<b>COSAC</b>	Art. 6 du règlement de la COSAC	La COSAC est la seule coopération interparlementaire dans laquelle une interprétation simultanée est assurée dans toutes les langues officielles de l'UE durant ses réunions plénières pour les deux semestres de l'année.
<b>CIP pour la PESC/PSDC</b>	Art. 5 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC	L'interprétation simultanée dans des langues supplémentaires peut être assurée dans la mesure où cela est techniquement possible, aux frais de la délégation nationale concernée.
<b>CIP sur la SCEG</b>	Art. 5 du règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG	En pratique, au premier semestre, l'interprétation simultanée dans les langues officielles de l'UE est assurée par le PE même si ce dernier n'est pas obligé de le faire.
<b>GCPC</b>	Arts. 4.3 et 4.4 du règlement du GCPC	Le droit de recourir aux services de leurs propres interprètes ou de demander au parlement de la présidence met à disposition les équipements techniques appropriés. Au second semestre, le PE assure une interprétation simultanée dans toutes les langues de l'UE.

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

<sup>1178</sup> *Ibid.*

## **Section II – Les difficultés relatives au fonctionnement des coopérations interparlementaires**

Cette section aborde deux grandes difficultés qui apparaissent dans la pratique, quand on examine le fonctionnement des coopérations interparlementaires : d'une part, l'absence de dialogue, permettant un véritable débat d'idées pendant les réunions des coopérations interparlementaires (A), d'autre part, les motifs qui aboutissent à une paralysie du fonctionnement des coopérations interparlementaires nuisant donc à leur efficacité (B).

En fait, la question de l'absence d'un débat contradictoire s'est posée à plusieurs reprises. Les cinq coopérations interparlementaires au sein de l'UE sont organisées sous la forme d'un forum. Or celui – ci suppose un échange d'opinions, l'existence de débats entre des membres participants. Dans cette perspective, le manque d'un débat contradictoire est une difficulté essentielle et traduit un déficit démocratique. Dans cette section, il convient d'analyser les obstacles qui peuvent surgir, empêchant la mise en place d'un véritable échange entre les membres participants de ces coopérations interparlementaires.

De même, cette section va mettre en lumière, sans en dresser un tableau exhaustif, les raisons qui entravent le fonctionnement de ces coopérations interparlementaires.

### **§1. L'absence d'un débat contradictoire**

Une séance plénière d'une Conférence interparlementaire est un moment privilégié du débat politique, elle permet en effet aux membres participants d'échanger leurs opinions sur des thèmes liés aux activités de l'UE. Les discours prononcés par des orateurs invités<sup>1179</sup> permettent aux membres participants de mieux cerner les champs d'intervention de l'Union européenne et de faire la lumière sur les enjeux des politiques européennes qui impactent sur la vie des citoyens européens. Ces séances plénières sont l'occasion pour les membres participants de poser des questions à l'orateur à l'issue de son intervention et d'apporter un éclairage technique sur les problèmes soulevés lors de la séance.

Ces discours présentent un avantage certain au service d'un véritable débat d'idées. Cependant, cet échange se trouve limité par le temps de parole attribué aux orateurs, lequel est

---

<sup>1179</sup> Les orateurs invités à une telle ou telle Conférence interparlementaire ne sont pas seulement des représentants des institutions de l'UE mais également comprennent des experts extérieurs (des universités, des ONGs, de l'ONU ainsi que des diplomat(e)s). Par exemple, lors de la LVIII COSAC qui s'est tenue du 26 à 28 novembre 2017 à Tallinn, Mme. Katrin Auel, professeur associé au sein du groupe de recherche sur l'intégration européenne, Institut viennois d'études spécialisées, est intervenue dans la deuxième séance dont le thème est « Rapprocher l'UE de ses citoyens : Quelles sont les meilleures pratiques des parlements nationaux ? ».

relativement plus long qu'une parole d'un membre participant (A). Il est ainsi logique que le temps d'intervention d'un membre parlementaire soit bien limité (B).

## **A. Les discours relativement plus longs des orateurs invités**

À l'exception de la CPPUE, dont la taille de délégation est relativement plus petite que celles des autres coopérations interparlementaires, ce qui permet une intervention plus efficace des membres parlementaires, les quatre autres coopérations interparlementaires (la COSAC, la CIP pour la PESC/PSDC, la CIP sur la SCEG ainsi que le GCPC) font une large place aux discours des orateurs invités au détriment de l'échange de point de vue. Par exemple, dans le cas de la COSAC, au moins deux orateurs interviennent dans une séance plénière qui dure normalement une heure et demi. Le discours de chaque orateur dure en général d'un quart d'heure à vingt minutes. Il reste donc moins d'une heure à consacrer à l'échange de vues.

Des quatre coopérations interparlementaires, le GCPC est celle qui fait la part belle au débat contradictoire, ce qui peut s'expliquer par sa taille relativement plus petite<sup>1180</sup> que celles des autres coopérations interparlementaires. La durée d'une séance du GCPC, un peu plus courte<sup>1181</sup> que celle des trois autres coopérations interparlementaires, est contrebalancée par la mise en place d'une ou deux séance(s) plénière(s) supplémentaires contrairement aux autres coopérations interparlementaires. Il en résulte une place privilégiée pour le débat d'idées au sein du GCPC.

En tout état de cause, la place prépondérante des discours des orateurs invités, sur la totalité d'une séance plénière, limite sensiblement le temps nécessaire à l'échange des points de vue. Le choix de privilégier le discours au détriment du débat contradictoire va à l'encontre de la raison d'être des coopérations interparlementaires, dont l'objectif est l'échange d'opinions et/ou des pratiques parlementaires.

## **B. Le temps limité de parole des parlementaires participants**

Supposons qu'une séance plénière au sein d'une Conférence/réunion interparlementaire soit programmée pour une durée de 90 minutes et que trois orateurs parlent chacun pendant 15 à 20 minutes. Il restera ensuite peu de temps pour qu'un véritable échange et qu'une

---

<sup>1180</sup> Dans le GCPC, le nombre de la délégation d'un parlement national est quatre (deux en cas de système bicaméral), alors que dans la COSAC le nombre de chaque délégation est six et que dans la CIP pour la PESC/PSDC, le nombre de la délégation d'un parlement national est six. Même si la taille de la CIP sur la SCEG n'est pas fixée, en général, le nombre des participants de la CIP sur la SCEG est plus nombreux que celui du GCPC.

<sup>1181</sup> En général, la durée d'une séance plénière du GCPC est d'une heure à une heure et quart. Cette durée est relativement plus courte que celle de la COSAC, de la CIP pour la PESC/PSDC ainsi que de la CIP sur la SCEG, laquelle est environ une heure et demi. Voy. L'ordre du jour de différentes coopérations interparlementaires, consultation disponible au site web d'IPEX.

confrontation fructueuse de points de vue différents puissent prendre place. En supposant que la parole échangée lors du temps de discussion soit limitée à deux ou trois minutes par personne, seuls treize à quinze parlementaires membres des délégations seraient en mesure d'intervenir et pour peu qu'un modérateur gère la séance plénière, son temps d'intervention réduira encore le temps de parole des parlementaires membres des délégations. Au vu de ces éléments, la question se pose de savoir si la Conférence/réunion concernée est, ou non, sous sa forme actuelle, une arène propice aux échanges d'idées ?

Par ailleurs, en général, le(s) (Co-)Président(s) d'une Conférence/réunion interparlementaire n'impose(nt) pas des restrictions sur le nombre d'intervention par délégation. Il est ainsi possible, au cours d'une séance plénière, de voir se succéder plusieurs membres d'une même délégation au moment de la prise de parole. La prise de parole étant monopolisée par certaines délégations, réduisant par ailleurs la possibilité pour d'autres membres parlementaires d'exprimer leur point de vue<sup>1182</sup>, se pose dès lors la question du caractère démocratique de ces séances plénières. Il est difficile d'affirmer alors que l'échange de vues partagées au sein de la Conférence/réunion interparlementaire en question représente suffisamment les opinions des parlements nationaux et du PE.

Considérant que l'échange de vues entre les parlements nationaux et le PE est un objectif de base des toutes les coopérations interparlementaires, s'il n'existe pas même un vrai échange de vues au sein des coopérations interparlementaires, quel serait l'intérêt de telles coopérations interparlementaires ?

Afin de renforcer l'échange de vues au sein des coopérations interparlementaires, celles – ci pourraient s'inspirer des modalités d'organisation des débats parlementaires au niveau national. En France, la mise en œuvre de l'ordre du jour appartient à la conférence des présidents, qui peut décider l'organisation des débats suivant les modalités prévues à l'article 49 du règlement de l'Assemblée nationale (ci-après, RAN) que la résolution du 27 mai 2009 a modifié avec l'instauration du temps législatif programmé<sup>1183</sup>. La résolution du 4 juin 2019 a modifié ces modalités<sup>1184</sup>. La conférence des présidents attribue désormais à chaque groupe un temps de parole de cinq ou de dix minutes en fonction des textes (Art. 49, al. 2 RAN). Même un député n'appartenant à aucun groupe intervient pour une durée de cinq minutes<sup>1185</sup>. Aussi, si le temps de parole était réparti par le Président d'une Conférence/réunion interparlementaire entre les délégations de manière à assurer à chacune un temps minimum identique, les membres parlementaires des différentes délégations seraient sur un pied d'égalité. Les coopérations interparlementaires deviendraient véritablement les promoteurs d'un espace démocratique

---

<sup>1182</sup> Par exemple, selon l'observation de l'auteure qui a assisté les séances plénières de la CIP sur la SCEG qui s'est tenue en février 2018 à Bruxelles, le nombre de délégations dont les membres parlementaires ont pris une parole pendant le temps de discussion est moins de dizaines parmi trente-neuf (quand on considère que 13 parlements ont le système bicaméral).

<sup>1183</sup> Avril (P.), Gicquel (J.) et Gicquel (J.-É.) (2021). *Droit parlementaire*, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, p. 204

<sup>1184</sup> Gicquel (J.-É.) (2019). « Pas d'aggiornamento à l'horizon : la réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 4 juin 2019 », *JCPG*, 29 juillet, n° 850.

<sup>1185</sup> Avril (P.), Gicquel (J.) et Gicquel (J.-É.) (2021). *op. cit.*, p. 204.

européen où les voix de tous les parlements de l'UE pourraient s'exprimer. Pour réaliser cela, il faudrait que les membres de chaque délégation aient une discussion préalable à chaque séance plénière ou du moins à leur arrivée à la Conférence en question, afin de décider qui interviendrait pendant le temps limité consacré à l'échange de vues. Dans l'hypothèse où chaque délégation aurait un temps de parole de deux ou trois minutes, afin de pouvoir exposer son point de vue lors de la séance plénière d'une Conférence/réunion interparlementaire, il faudrait évidemment prolonger la durée d'une séance plénière, en prenant en compte le nombre de délégations qui vont se succéder lors de la prise de parole.

Cependant, cet objectif semble difficile à atteindre compte tenu du fait que les membres d'une même délégation n'adhèrent pas à un même parti politique (groupe politique dans le cas de la délégation du PE). Bien au contraire, un même point de vue peut embrasser plusieurs délégations, aussi les membres parlementaires peuvent se fédérer autour d'une opinion partagée. Malgré une telle complexité politique à l'intérieur de chaque délégation, il n'en demeure pas moins que le droit d'intervenir à l'échange de vue doit être attribuée à toutes les délégations, en assurant un temps également réparti pour chaque délégation. En effet, bien que les propos tenus au cours d'une intervention par un membre d'une délégation ne soit pas le reflet de l'ensemble des opinions représentées dans son parlement, un débat contradictoire ne peut naître sans l'expression des opinions des toutes les délégations au sein des coopérations interparlementaires. En fait, il n'est pas forcément nécessaire de présenter une seule opinion par délégation lors de l'échange de vues. Un membre parlementaire, choisi comme porte-parole de sa délégation, pourrait tout à fait présenter les différentes opinions des membres parlementaires de sa délégation, avec la contrainte d'un temps d'intervention très limité.

Aussi, une révision du règlement intérieur des Conférence/réunion interparlementaires permettant le développement des interventions des membres des délégations parlementaires, serait une contribution majeure à la socialisation des membres parlementaires nationaux autour des questions touchant aux politiques de l'UE. Des thèmes de discussion seraient fixés par un projet de l'ordre du jour de la Conférence/réunion interparlementaire concernée, puis soumis à l'échange des points de vue des différentes délégations en présence.

## **§2. Les motifs d'inefficacité**

Outre le manque d'un vrai échange de vues, les Conférences/réunions interparlementaires mises en œuvre sont confrontées aux autres difficultés liées à leur fonctionnement. Sans prétendre à l'exhaustivité, il convient de mettre en exergue deux problèmes : celui d'une part du manque de moyens contraignants pour exercer un contrôle interparlementaire effectif (A) et celui, d'autre part, des éléments inefficaces que l'on trouve dans les travaux de documentation des Conférences/réunions interparlementaires (B).

## **A. Le manque de moyens contraignants pour un contrôle interparlementaire effectif**

Aucune Conférence/réunion interparlementaire n'émet de conclusions à caractère contraignant. En effet, sans exception, les Conférences/réunions interparlementaires adoptent leurs conclusions par consensus. Il convient de noter que les deux Conventions n'ont pas non plus conféré une force obligatoire aux délibérations des parlementaires participants, même s'il est difficile d'affirmer que ces Conventions font partie de la coopération interparlementaire au sens strict<sup>1186</sup>. Il n'est donc pas surprenant que la plupart des parlementaires nationaux et des députés européens s'opposent à l'idée selon laquelle les conclusions d'une telle ou telle Conférence/réunion interparlementaire sont en mesure d'avoir un effet contraignant. Ils estiment en effet que « *l'activité principale de telles conférences repose sur leur capacité à mettre en œuvre un véritable mécanisme de responsabilité plutôt que de prendre des décisions contraignantes* »<sup>1187</sup>. Par ailleurs, ils ne souhaitent pas voir, outre le PE, la création d'une nouvelle institution parlementaire au niveau de l'UE. En fait, l'attribution d'un caractère obligatoire aux décisions et/ou aux conclusions de telles conférences/réunions interparlementaires, pour être effective, devrait être stipulée dans les Traités fondant l'UE ce qui aboutirait à une institutionnalisation de telles conférences/réunions. En outre, même au niveau national, les délibérations des parlements nationaux concernant les activités européennes de leur gouvernement ne sont pas nécessairement contraignantes. Tel est le cas, par exemple, des résolutions européennes adoptées par le parlement français<sup>1188</sup>, lesquelles, sans être juridiquement contraignantes, visent à influencer la conduite du gouvernement<sup>1189</sup>. Bien qu'il soit difficile d'attribuer un caractère obligatoire aux conclusions des Conférences interparlementaires, il importe de pourvoir à des outils susceptibles de faciliter un contrôle interparlementaire.

Inspirée des pratiques nationales quant à l'interpellation des membres du Gouvernement<sup>1190</sup>, il serait envisageable que les Conférences interparlementaires sectorielles interrogent des représentants des agences européennes et même des représentants de la Commission européenne, du Conseil de l'UE et du Conseil européen. Il s'agit alors d'une expansion du contrôle parlementaire au niveau de l'UE. En effet, le pouvoir de contrôle du PE

---

<sup>1186</sup> En décembre 1999, le Conseil européen de Cologne avait confié à la première Convention la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux qui a été adoptée le 7 décembre 2000. Dans cette Convention, les parlementaires nationaux représentaient environ 75 % des membres. Dans la seconde Convention dont le résultat est la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, adoptée le 15 décembre 2001, les parlementaires nationaux représentaient environ 69 % des membres. Voy. Latek (M.) (2003). Thèse de doctorat, *L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du Parlement en Europe : le cas de la coopération interparlementaire*, ULB, p. 206 ; Larhant (M.) (2005). *op. cit.*, p. 17.

<sup>1187</sup> Kreilinger (V.) (2013). *op. cit.*, p. 23.

<sup>1188</sup> Voy. L'article 88-4 de la Constitution française.

<sup>1189</sup> Avril (P.), Gicquel (J.) et Gicquel (J.-É.) (2021). *op. cit.*, p. 424.

<sup>1190</sup> Par exemple, le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution française : « Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

est actuellement limité au contrôle des activités de la Commission européenne, laissant ainsi, les activités intergouvernementales dans une zone d'exclusion du contrôle parlementaire au niveau de l'UE. Le droit d'interroger des responsables des institutions de l'UE, attribué aux Conférences interparlementaires sectorielles, pourrait pallier le manque de contrôle parlementaire sur les politiques européennes. Dans ce cas, il faudrait préciser les modalités du contrôle des politiques européennes dans les règlements d'ordre intérieur des Conférences/réunions interparlementaires sectorielles<sup>1191</sup>.

En définitive, la révision des Traités fondant l'UE n'étant pas acquise en cette matière, il suffirait de préciser le droit d'interroger les institutions de l'UE dans leur règlement d'ordre intérieur afin de rendre les coopérations interparlementaires sectorielles efficaces.

## **B. Les motifs d'inefficacité dans les travaux de documentation**

La publicité des travaux de documentation est fondamentale pour le fonctionnement d'une Conférence/réunion interparlementaire. En général, les travaux de documentation recouvrent l'établissement du projet d'un ordre du jour et de la liste des participants, la rédaction des documents comme les conclusions, ainsi que la traduction de ces documents en anglais et en français, même si la publicité de ces travaux de documentation n'est pas obligatoire. Or, l'absence de la publicité de ces travaux soulève de nombreuses contraintes en termes de la transparence qui est un élément important de démocratisation.

D'une part, la liste de participants des Conférences/réunions interparlementaires fait souvent défaut. En principe, cette liste doit apparaître sur le site web d'IPEX. Plusieurs cas peuvent être observés : en premier lieu, il s'agit du cas où on ne trouve aucune liste de participants. C'est le cas de la CIP sur la SCEG qui a eu lieu en octobre 2017 à Tallinn. En deuxième lieu, une liste de participants existe bien mais la dernière n'est pas affichée sur le site web d'IPEX mais sur celui du PE. C'est le cas de la CIP sur la SCEG qui se sont tenues en février 2016 et de celle en février 2019 à Bruxelles. En troisième lieu, certaines Conférences interparlementaires sur la SCEG disposent de sa liste de participants, mais cette dernière ne comprend que les noms des membres participants des parlements nationaux. Il est donc difficile de savoir lesquels, parmi les députés européens, ont assisté à ces Conférences. Cette absence de la liste de membres de la délégation du PE apparaît souvent dans la CIP sur la SCEG qui est

---

<sup>1191</sup> Cela pourrait être inspirée par le niveau national. Par exemple, l'article 15 de l'instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale française précise que : « I. - Les questions orales sans débat sont posées par un député à un ministre ; seules celles qui portent sur la politique générale du Gouvernement sont posées au Premier ministre. Elles doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Tout député qui désire poser une question orale en remet le texte au Président de l'Assemblée qui le notifie au Gouvernement. II. - Les questions au Gouvernement ont un caractère spontané ; elles ne sont ni déposées, ni notifiées, ni publiées ».

organisée à Bruxelles dans le cadre de la semaine parlementaire européenne<sup>1192</sup>. On peut supposer que le PE ne souhaite pas établir une liste de membres de la délégation du PE afin de laisser ouvert aux députés européens la possibilité de participer à la Conférence concernée. D'une part, l'absence de la liste des membres de la délégation du PE semble compréhensible, considérant que la Conférence concernée a lieu dans l'hémicycle du PE à Bruxelles et que la CIP sur la SCEG ne limite pas la taille des délégations, mais d'autre part, cette absence de liste de membres de la délégation du PE nuit à la transparence de la Conférence.

Quant à la forme de la liste de participants, alors que le PE établit cette liste avec les photos des participants des parlements nationaux et des observateurs, le parlement de la Présidence se contente d'une liste des participants sans les photos des participants et des observateurs dans la plupart des cas. Or, l'existence d'une liste de participants pour toutes les Conférences/réunions interparlementaires avec les photos des participants serait un gage de transparence. En effet, sauf la CIP sur la SCEG qui a lieu dans le PE à Bruxelles, il n'existe pas de vidéos des Conférences/réunions interparlementaires. La présence des photos à côté des noms des membres des délégations sur la liste de participants permettrait une meilleure connaissance des élus siégeant dans les parlements de l'UE, et par là même cette méthode contribuerait au renforcement des rencontres informelles entre les parlementaires nationaux et européens pendant une Conférence/réunion interparlementaire.

Ensuite, sur le projet d'ordre du jour d'une Conférence/réunion interparlementaire, figure souvent l'indication « à confirmer » ou « *TBC (To be confirmed)* » en anglais à côté des noms des intervenants. Il est donc difficile de vérifier si les intervenants, censés être présents dans une Conférence/réunion interparlementaire, ont été présents au cours de celle-ci à moins d'y avoir assisté<sup>1193</sup>. Dans la plupart des cas, les Conférences interparlementaires n'affichent pas leur ordre du jour finalement adopté sur le site web d'IPEX après la fin de leurs réunions. Le projet final d'un ordre du jour n'est parfois affiché que sur le site web d'IPEX, sur celui du parlement de la Présidence et/ou sur celui du PE en cas de la co-présidence. Dans cette situation, personne, en dehors des participants, ne sait qui est intervenu dans des séances plénières, ce qui constitue un obstacle à la transparence de la Conférence/réunion concernée nuisible à la légitimité démocratique. En ce sens, l'absence de publication des noms des orateurs qui sont réellement intervenus au sein des séances plénières pourrait paradoxalement nuire à la légitimité démocratique de l'UE que les coopérations interparlementaires souhaitent contribuer à améliorer. Il faudrait ainsi rendre public la liste des orateurs qui sont intervenus dans une telle ou telle Conférence/réunion interparlementaire. Si possible, il vaut mieux publier le résumé des

---

<sup>1192</sup> Par exemple, dans la liste de participants de la CIP sur la SCEG des 2017 et 2018 n'apparaissent pas les noms des membres de la délégation du PE. Consultation disponible sur le site web d'IPEX, dans la section « Présidents de l'UE et d'autres conférences ».

<sup>1193</sup> Seule la CIP sur la SCEG qui a lieu à Bruxelles au premier semestre offre les vidéos de toutes les séances plénières et parallèles sur le site web du PE. Ainsi, on ne peut vérifier si les intervenants qui sont censés venir à la Conférence concernée a y été vraiment présent que dans les CIPs sur la SCEG qui se tient dans le cadre de la semaine parlementaire européenne (*European Parliamentary Week (EPW)*). Cependant, regarder tous les vidéos semble être une façon inefficace de vérifier une simple information comme la présentation des intervenants.

présentations de tous les orateurs en anglais et en français dans un délai raisonnable après la fin de la Conférence/réunion concernée.

Afin d'accroître la transparence des coopérations interparlementaires dans l'UE, il est recommandé que chaque délégation assume la responsabilité de la traduction des documents (au moins les conclusions de la Conférence/réunion concernée) vers la langue officielle de son pays et l'affichent, par elle-même, sur le site web d'IPEX. Cela prouverait que les délégations s'efforcent d'informer leur parlement respectif de ce qui est discuté dans la Conférence/réunion interparlementaire en question et que surtout les parlements nationaux encouragent leurs citoyens à porter intérêt aux Conférences/réunions interparlementaires.

## **CONCLUSION DU CHAPITRE 2**

Le fonctionnement des coopérations interparlementaires a des similitudes avec celui d'un parlement national du fait de l'existence d'un ordre du jour et de l'échange des opinions dans des séances plénières. Mais, en ce qui concerne le déroulement des réunions, il existe des différences essentielles. Par exemple, les coopérations interparlementaires ont un régime linguistique que l'on ne trouve guère dans le fonctionnement d'un parlement national. Or, la plus grande différence entre les coopérations interparlementaires et un parlement national concernant le fonctionnement est le fait que la plupart des coopérations interparlementaires ne disposent pas d'un système de vote tandis qu'un parlement national vote d'une manière ou d'une autre pour des décisions. Les coopérations interparlementaires comptent plutôt sur le système de consensus que celui de vote, ce qui démontre le caractère non contraignant de ses conclusions et décisions.

Or, ce caractère non contraignant des coopérations interparlementaires rendrait inefficaces les coopérations interparlementaires dont l'un des objectifs est de contrôler les activités de l'UE dans un domaine spécifique. Toutefois, l'objectif de certaines coopérations interparlementaires comme le contrôle parlementaire serait susceptible d'être atteint par le renforcement du droit de poser des questions aux représentants des institutions de l'UE par oral et/ou par écrit. Il faudrait aussi trouver des solutions aux difficultés liées aux travaux de documentation, car ces difficultés nuiraient éventuellement à la transparence des Conférences/réunions interparlementaires, laquelle est fondamentale pour garantir le caractère démocratique de la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

## **CONCLUSION DU TITRE II**

La comparaison de l'organisation et du fonctionnement des cinq Conférences/réunions interparlementaires fait apparaître des similitudes comme des dissemblances. Cette étude révèle également les défis auxquels les Conférences interparlementaires sont confrontées du point de vue de leur organisation et de leur fonctionnement.

En ce qui concerne l'organisation des coopérations interparlementaires, les principales difficultés résident dans leur représentativité, dans le nombre limité de sessions ainsi que dans l'opacité des réunions des groupes politiques. La problématique de la représentativité des délégations des parlements nationaux résulte des différents systèmes constitutionnels des États membres. Treize parlements bicaméraux et quinze parlements unicaméraux contribuent déjà à la diversité de ce système constitutionnel. Or, si cette faible représentativité des délégations ne pose pas de problème dans le cas où aucun pouvoir décisionnel n'est attribué aux conférences interparlementaires, il n'en est pas de même dans l'hypothèse inverse. Autrement dit, le manque de représentativité constitue un handicap à l'octroi au profit de ces conférences de pouvoirs susceptibles d'affecter telle ou telle politique de l'UE.

En ce qui concerne les défis liés au fonctionnement des coopérations interparlementaires, il s'agit des problèmes liés au manque d'un vrai échange d'opinions, au caractère non contraignant des conclusions, ainsi qu'aux travaux de documentation. Le manque d'un vrai échange de vues est particulièrement frappant pour les coopérations interparlementaires dans la mesure où l'objectif majeur de ces dernières est d'échanger des points de vue sur des questions européennes entre les parlementaires nationaux et les députés européens. Force est de constater que l'absence de liste des participants et de celle des orateurs semble être contingent, mais cette lacune pourrait réduire la transparence des coopérations interparlementaires.

Le résultat de l'examen de l'organisation et du fonctionnement des coopérations interparlementaires constitue une boussole utile pour évaluer chaque Conférence/réunion interparlementaire dans la seconde partie de cette recherche.

## **CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE**

La coopération interparlementaire s'est développée depuis la rupture du lien entre le PE et les parlements nationaux, laquelle découlait de la réalisation des élections européennes au suffrage universel direct en 1979. Ayant pour objectif de renforcer la légitimité démocratique de l'UE à travers la coopération interparlementaire, des députés européens et nationaux tentaient ainsi d'élargir son rôle. Au début, la coopération fonctionnait comme un espace d'échange d'informations et de pratiques parlementaires, mais au fur et à mesure que le rôle des parlements nationaux s'accroissait, un nouveau besoin de coopération interparlementaire apparaissait. C'est la nécessité du contrôle sur les activités législatives et exécutives de l'UE dans les domaines où l'UE et les États membres partagent des compétences.

Le contrôle du respect du principe de subsidiarité concerne les activités législatives de l'UE. Il est certes un acte individuel propre à chaque Parlement/Chambre national(e). Cependant, afin d'influencer les activités normatives de l'UE, un seuil nécessaire des avis motivés des parlements nationaux doit être atteint. D'où la nécessité de coopérer entre parlements nationaux. Il en résulte qu'à l'origine verticale, la coopération interparlementaire dispose, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et l'introduction du mécanisme d'alerte précoce dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité, d'une forme horizontale. Or, il n'existe pas un forum interparlementaire qui convoque les seuls parlements nationaux. Pour l'instant, la coopération interparlementaire horizontale, dans l'objectif de discuter et d'échanger d'opinions concernant le contrôle du respect du principe de subsidiarité, est exercée le plus souvent dans une réunion de la COSAC. Notons que le débat sur la création d'un forum interparlementaire horizontal est toujours ouvert.

Alors que la COSAC et la CPPUE ont traité divers domaines de l'UE, les Conférences interparlementaires apparues depuis l'année 2012 se focalisent à traiter un seul domaine spécifique. Ce phénomène résulte d'une utilisation toujours plus grande de la méthode intergouvernementale notamment dans les domaines de la PESC/PSDC, de la gouvernance économique de l'UE ainsi que de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Elle s'accompagne de l'inquiétude des citoyens européens sur le déficit démocratique. Or, parmi les trois conférences/réunions interparlementaires sectorielles, le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC d'Europol) créée en 2016 par un règlement de l'UE (plus précisément l'article 51 du règlement Europol) est distinct des deux autres Conférences. Il est plus institutionnalisé que les deux autres, car il est établi par un règlement de l'UE. Considérant qu'un règlement de l'UE doit s'appliquer directement dans les États membres de l'UE et qu'en cas d'infraction, l'État membre concernée pourrait faire l'objet d'un recours devant la Cour de justice de l'UE, l'établissement du GCPC d'Europol a été exigeant de sorte que le niveau d'institutionnalisation du GCPC d'Europol soit plus élevé que celui des deux autres Conférences interparlementaires sectorielles.

Quel que soit le caractère des Conférences/réunions interparlementaires (transversal ou sectoriel), la mise en œuvre des Conférences/réunions interparlementaires contient toujours des débats sur leur organisation et leur fonctionnement. C'est la raison pour laquelle il fallait du temps pour adopter un règlement intérieur ou des lignes directrices d'une Conférence/réunion interparlementaire.

En partant de l'examen de l'organisation et du fonctionnement des coopérations interparlementaires, il importe, dans la seconde partie, d'approfondir l'étude en procédant à l'évaluation de chaque Conférence/réunion interparlementaire, ce qui révélera l'utilité d'une coopération interparlementaire à consolider.

## **PARTIE II – L'UTILITÉ D'UNE COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE À CONSOLIDER**

Dans la première partie, ont été examinées les causes de l'apparition de la coopération interparlementaire au sein de l'UE ainsi que sa mise en place. Afin d'évaluer si d'une part, la coopération interparlementaire est utile pour la démocratisation de l'UE et si d'autre part, elle doit être consolidée, il convient dans la seconde partie, d'analyser les apports et les limites des coopérations interparlementaires mises en place (Titre I). Du résultat de cette analyse se dégage un bilan global de la coopération interparlementaire au sein de l'UE qui permet de réfléchir à la possibilité d'envisager de nouvelles orientations de ladite coopération (Titre II).

## **TITRE I – LE BILAN DES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES EXISTANTES**

Ce premier chapitre porte sur l'évaluation des coopérations interparlementaires mises en place pour en estimer l'efficacité. Il se focalise sur celles dont le thème de discussion est transversal. Le second chapitre porte sur l'évaluation et l'efficacité des coopérations interparlementaires dont le thème de discussion est sectoriel. Ce découpage résulte des deux aspects : d'un côté, la coopération interparlementaire transversale créée bien avant la coopération interparlementaire sectorielle offre un terrain adapté au développement de cette dernière, de l'autre côté, l'émergence de la coopération interparlementaire sectorielle a un rapport étroit avec la propagation du recours à la méthode intergouvernementale dans l'élaboration des politiques de l'UE. Il convient d'examiner la coopération interparlementaire transversale avant la coopération interparlementaire sectorielles, car cela permettrait de mesurer l'impact de la coopération interparlementaire transversale sur le développement de la création de la coopération interparlementaire sectorielle. Cet ordonnancement de l'analyse est également de nature à permettre de détecter la relation entre ces deux types de coopération interparlementaire.

### **CHAPITRE 1. LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE TRANSVERSALE**

Appartiennent à cette première catégorie de coopération la COSAC ainsi que la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE). Le thème traité dans ces deux Conférences varie et toutes deux ont une plus longue histoire que la coopération sectorielle. De plus, la COSAC pourrait couvrir des questions européennes jamais abordées au sein de la coopération interparlementaire sectorielle. Cette spécificité ainsi que la possibilité de tester de nouveaux mécanismes relevant du renforcement du rôle des parlements nationaux dans l'UE font de la COSAC une « pionnière »<sup>1194</sup> dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE (Section I). La CPPUE créée en 1963, en tant que forum interparlementaire ayant la plus longue histoire, joue un rôle de coordinateur des différents forums interparlementaires (Section II). Force est de constater que grâce à l'extension de la coopération interparlementaire dans de nouveaux domaines, un effet de synergie semble apparaître.

---

<sup>1194</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2018). « The Contribution of COSAC to Joint Parliamentary Scrutiny in the EU: A Practitioner's View », *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, p.109.

## **Section I – La COSAC, une pionnière dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

La COSAC est considérée comme la Conférence *primus inter pares* dans le cadre de coopération interparlementaire au sein de l'UE<sup>1195</sup>. Même si elle a été créée en 1989, son secrétariat permanent et son système de vote à la majorité qualifiée ont été introduits après 2003<sup>1196</sup>. Elle est donc le forum interparlementaire le plus institutionnalisé et comprenant le plus grand nombre de parlementaires participants, avec une longue histoire. Il est indéniable que la COSAC contribue à l'eupéanisation des parlements de l'UE (§1). Mais en dépit de cette contribution, la COSAC devrait être réformée afin de s'adapter à un nouveau paysage de coopération interparlementaire au sein de l'UE, avec l'apparition des Conférences/réunions interparlementaires sectorielles (§2).

### **§1. La COSAC, une arène pour eupéaniser les parlements nationaux de l'UE**

Alors que la CPPUE est le plus ancien forum interparlementaire, la COSAC, établie en 1989, est institutionnalisée par le Traité d'Amsterdam de sorte qu'elle est considérée comme le forum le plus important pour la coopération interparlementaire au sein de l'UE<sup>1197</sup>. Cette Conférence contribue à l'eupéanisation des parlements nationaux, en influençant leurs procédures, leurs comportements institutionnels ainsi que l'appréhension des affaires de l'UE<sup>1198</sup>.

Quatre conceptions de l'eupéanisation peuvent être identifiées<sup>1199</sup>. Dans un article du *Journal of Common Market Studies*, Robert Ladrech a premièrement défini l'eupéanisation comme un processus *top-down* selon lequel les politiques de l'UE doivent créer une certaine pression sur les systèmes nationaux<sup>1200</sup>. Ensuite, une conception de l'eupéanisation comme un processus *bottom-up* a été proposée par Thomas Risse, Maria Green Cowles et James Caporaso dans leur ouvrage *Transforming Europe*. Ces auteurs considèrent l'eupéanisation

---

<sup>1195</sup> *Ibid.*, p.114.

<sup>1196</sup> Voy. Knudsen (M.) et Carl (Y.) (2008). *op. cit.*

<sup>1197</sup> Fromage (D.) (2016b). « Standing Committees in Interparliamentary Cooperation in the Post-Lisbon Era: Towards the End of the European Affairs Committees' Predominance? », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 115.

<sup>1198</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2018). *op. cit.*, p. 116.

<sup>1199</sup> Cf. Duez (D.) (2014). « L'eupéanisation au prisme de la science politique. Un nouveau regard sur l'Europe », in : *L'Eupéanisation. Sciences humaines et nouveaux enjeux* (dir. Duez (D.), Paye (O.) et Verdure (Ch.), Bruxelles, Bruylant, p. 29 et s ; Saurugger (S.) (2020). *op. cit.*, p. 250 et s.

<sup>1200</sup> Cf. Ladrech (R.) (1994). « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, issue 1, p. 69; Radaelli (Cl.) (2014). « Eupéanisation » in : *Dictionnaire des politiques publiques* édité par Laurie Boussaguet et al., Presses de Sciences Po « Références », p. 250 et s.

comme l'émergence et le développement au niveau européen des structures distinctes de gouvernance<sup>1201</sup>. Selon eux, l'eupéanisation implique l'évolution des nouveaux paliers de la politique qui interagissent avec les anciens<sup>1202</sup>. L'un des avantages de cette conception est « *qu'il ne préjuge en rien de l'importance des politiques européennes dans les processus de changement des politiques nationales* »<sup>1203</sup>. Une troisième conception de l'eupéanisation est proposée par Tanja Börzel pour qui l'eupéanisation est un processus à double sens impliquant une relation réciproque entre négociations politiques au niveau national et au niveau européen<sup>1204</sup>. Cette idée d'une intrication entre les processus *top-down* et *bottom-up* a été approfondie par Claudio Radaelli qui envisage l'eupéanisation comme un processus de construction, de dissémination ainsi que d'institutionnalisation des règles formelles et informelles, des procédures et des normes qui sont premièrement définies et consolidées dans l'élaboration des politiques de l'UE<sup>1205</sup>. Selon Claudio Radaelli, l'eupéanisation implique à la fois l'impact « vertical » des politiques européennes sur les États membres, et des processus « horizontaux » de diffusion, d'imitation et d'émulation entre États membres, l'UE jouant alors le rôle d'agent de socialisation<sup>1206</sup>. Cette conception de l'eupéanisation suppose qu'« *à tout moment le niveau national et le niveau européen interagissent et influencent les différentes dimensions de la politique nationale* »<sup>1207</sup>. Une quatrième définition de l'eupéanisation a été proposée par Palier (Br.) et Surel (Y.). Pour ces deux auteurs, l'eupéanisation est « *l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels stratégiques et normatifs induits par la construction européenne* »<sup>1208</sup>. Cette dernière définition « *intègre implicitement les effets de feed-back par lesquels les changements au niveau domestique peuvent à leur tour provoquer une adaptation à l'échelle européenne* »<sup>1209</sup>. Dans cette étude, aucune conception de l'eupéanisation ne sera exclue. Car dans certaines actions des acteurs de l'UE, la perspective *top-down* apparaît clairement alors que dans d'autres, la perspective *bottom-up* ou le mélange de ces deux perspectives se manifestent.

Cette étude analysera comment la COSAC contribue à l'eupéanisation des parlements de l'UE. La diversité des thèmes à traiter au sein de la COSAC est un élément important de cette eupéanisation (A). Elle permet en effet d'une part aux parlementaires nationaux participants de saisir des questions européennes actuellement importantes quel que soit leur domaine et offre d'autre part aux députés européens participants des occasions de construire une mise en réseau avec leurs homologues nationaux du fait que les parlements nationaux

---

<sup>1201</sup> Cowles (M. G.), Caporaso (J.) et Risse (Th.) (2001). *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca-New York, Cornell University Press, p. 3.

<sup>1202</sup> *Ibid.*

<sup>1203</sup> Radaelli (Cl.) (2014). *op. cit.*, p. 252.

<sup>1204</sup> Voy. Börzel (T.) (2002). « Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, pp. 193-214.

<sup>1205</sup> Radaelli (Cl.) (2003). « The Europeanization of Public Policy », in: Featherstone (K.) et Radaelli (Cl.) (éd.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, p. 30.

<sup>1206</sup> Radaelli (Cl.) (2014). *op. cit.*, p. 248.

<sup>1207</sup> Duez (D.) (2014). *op. cit.*, p. 32.

<sup>1208</sup> Palier (Br.) et Surel (Y.) (dir.) (2007). *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, p. 39.

<sup>1209</sup> Duez (D.) (2014). *op. cit.*, p. 32 et s.

contrôlent leurs gouvernements respectifs, voire le Conseil de l'UE par ricochet. L'eupéanisation des parlements de l'UE pourrait se manifester également dans la COSAC avec une approche de la démocratie représentative de l'UE. La COSAC, en tant que laboratoire de la démocratie représentative de l'UE, a éprouvé le mécanisme d'alerte précoce mis en œuvre après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et tenté d'effectuer de nouveaux essais tels que les idées de « carton vert » et de « carton rouge » (B).

## **A. La diversité des thèmes à traiter au sein de la COSAC**

La COSAC permet à ses membres de discuter de thèmes variés relatifs aux questions européennes, ce qui d'abord contribue à attirer l'attention de chaque parlement national de l'UE sur les politiques de l'UE (l'eupéanisation des parlements nationaux) puis à les inciter contrôler ou surveiller les politiques européennes de leur gouvernement respectif. Même si les parlements nationaux n'ont pas été investis de ce droit par le Traité sur l'UE, le Conseil de l'UE pourrait de ce fait, se voir indirectement contrôlé par les parlements nationaux, alors que le PE n'exerce de facto aucun contrôle sur le Conseil de l'UE. Outre ce contrôle sur le Conseil de l'UE, les parlements nationaux pourraient exercer une pression sur les projets législatifs ou d'autres stratégies de la Commission à partir des informations qu'ils obtiennent au cours des discussions de la COSAC. Précisément, ils le font avec la Commission dans le système du « dialogue politique » et/ou dans le mécanisme d'alerte précoce. En définitive, la diversité des thèmes discutés au sein de la COSAC contribue au renforcement du contrôle parlementaire au niveau de l'UE puis de la légitimité démocratique de l'UE.

Même si, de manière générale, la coopération interparlementaire socialise les parlementaires nationaux afin d'eupéaniser le contrôle exercé au niveau national<sup>1210</sup>, la diversité des thèmes de discussion au sein de la COSAC eupéanise plus facilement les parlements nationaux. À ce stade, il convient d'examiner à quel point les thèmes de discussion varient au sein de la COSAC et de déterminer si la diversité de ces thèmes contribue à l'eupéanisation des parlements nationaux (1). Ce caractère transversal de la COSAC prépare les bases pour le développement des débats sur la création des Conférences/réunions interparlementaires sectorielles (2). Effectivement, la sectorisation de la coopération interparlementaire pourrait contribuer à approfondir l'eupéanisation des parlements nationaux.

---

<sup>1210</sup> Kreilinger (V.) (2014). *op. cit.*, p. 57.

## 1. La diversité des thèmes de discussion, un élément permettant aux parlements nationaux d'être européanisés

En près de trente ans, la COSAC a décidé de traiter de thèmes très variés, souvent liés aux questions institutionnelles<sup>1211</sup>. Cette diversité de thèmes découle d'une part de la présidence tournante du Conseil des ministres de l'UE et d'autre part, de la composition de la COSAC. En effet, l'État membre assurant la présidence du Conseil a l'opportunité d'introduire des questions relatives à ses préoccupations particulières sur l'ordre du jour de la coopération interparlementaire présidée par le parlement de l'État membre assurant la présidence du Conseil<sup>1212</sup>. Notons que la COSAC se compose des délégations des commissions spécialisées des affaires européennes des parlements nationaux et d'une délégation du PE. Même si le niveau de traitement varie selon les commissions spécialisées des affaires européennes des parlements nationaux, celles-ci parcourent en général tous les projets normatifs européens. Certaines parmi eux les examinent eux-mêmes et d'autres les envoient aux commissions compétentes. Ce qui compte, c'est que les commissions spécialisées des affaires européennes soient le premier guichet permettant aux parlements nationaux de l'UE de saisir ce qui se passe dans l'élaboration des politiques européennes. La COSAC permet aux parlements nationaux de se rendre compte de la dimension européenne de leurs politiques nationales<sup>1213</sup>. En ce sens, la COSAC pourrait être considérée comme un moteur politique pour l'européanisation des parlements nationaux de l'UE<sup>1214</sup>.

**Tableau 11. « Les thèmes de discussion au sein de la COSAC »**

Année	1 <sup>er</sup> semestre	2 <sup>nd</sup> semestre
1989		(France) L'échange systématique des textes adoptés par la COSAC ; Institutionnaliser la COSAC
1990	(Irlande) Le déficit démocratique ; Questions organisationnelles	(Italie) Les nouveaux objectifs de la communauté (une union économique et monétaire et une union politique) ; Le renforcement de la légitimité démocratique ; La répartition des compétences entre la communauté et les États membres ; Les relations avec d'autres pays et institutions d'Europe
1991	(Luxembourg) L'adoption du règlement de la COSAC	(Pays-Bas) Le mémorandum sur le fédéralisme ; Une union politique
1992	(Portugal) L'avancement des procédures de ratification du Traité de Maastricht	(Royaume-Uni) Le rôle des parlements nationaux et du PE ; Le processus de ratification du Traité de Maastricht et le développement futur de la Communauté

<sup>1211</sup> Cattoir-Jonville (V.) (2017). *op. cit.*, p. 361.

<sup>1212</sup> Stavridis (S.) et Gianniou (M.) (2019). « Ch. 11 – The parliamentary dimension of the EU rotating presidency: bringing back national concerns through the “backdoor”? » in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, p. 197.

<sup>1213</sup> Esposito (A.) (2016). *op. cit.*, p. 331.

<sup>1214</sup> Capuano (D. A.) (2016). « The Role of COSAC in the Europeanisation of National Parliaments and in the Evolution of Interparliamentary Cooperation », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 301.

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

1993	(Danemark) Le rôle et les méthodes de travail de la COSAC ; Le contrôle parlementaire sur la PESC et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ; les négociations de l'élargissement ; une coopération renforcée entre les commissions spécialisées des parlements ; la question de la croissance et de l'emploi	(Belgique) La croissance, la concurrence, l'emploi, l'immigration et la mise en application des accords de Schengen
1994	(Grèce) L'élargissement de l'UE ; la croissance économique, la concurrence et l'emploi ; le déficit démocratique et la transparence du processus décisionnel de l'UE	(Allemagne) La sécurité intérieure de l'UE ; la protection de l'environnement ; l'application du principe de subsidiarité
1995	(France) Le futur rôle des parlements nationaux dans l'UE dans la perspective du CIG de 1996 ; une proposition de créer un Secrétariat de la COSAC ; une proposition de créer une seconde chambre composée de parlementaires nationaux ; le contrôle parlementaire dans les parlements nationaux	(Espagne) Le futur de l'UE ; le rôle des parlements nationaux ; le rôle de la COSAC ; le rejet de la proposition de créer une seconde chambre
1996	(Italie) Le rôle des parlements nationaux dans l'UE ; la possibilité de doter la COSAC du pouvoir de s'exprimer sur le principe de subsidiarité et sur les questions relatives aux domaines intergouvernementaux du Traité (PESC et JAI)	(Irlande) Le futur rôle des parlements nationaux et de la COSAC ;
1997	(Pays-Bas) Le rapprochement entre l'UE et ses citoyens ; le renforcement de la légitimité démocratique ; le renforcement de la transparence du processus décisionnel dans l'UE	(Luxembourg) Des défis qui se posent à l'UE, suite à la signature du Traité d'Amsterdam ; « Agenda 2000 » qui concerne l'architecture future de l'Europe ; l'élargissement
1998	(Royaume-Uni) Discussion sur un projet de réviser le règlement de la COSAC pour faire un représentant de la COSAC participer aux réunions externes au nom de la COSAC ; le contrôle parlementaire sur des activités sous le troisième pilier de l'UE ; l'élargissement	(Autriche) L'adhésion à l'UE ; l'application du protocole d'Amsterdam et des méthodes de travail de la COSAC ; une déclaration de solidarité avec l'Italie, qui avait refusé d'extrader un leader Kurde emprisonné en Italie
1999	(Allemagne) La nécessité de réformes institutionnelles ; le renforcement de la légitimité démocratique ; le renforcement de transparence des mécanismes de décision	(Finlande) Priorités de l'UE concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, y compris la préparation de la Charte de l'UE sur les droits fondamentaux et la préparation du conseil européen extraordinaire de Tampere ; l'élargissement de l'UE ; Relation entre l'UE et la Russie ; Révision du règlement intérieur de la COSAC
2000	(Portugal) L'extension de la majorité qualifiée ; la Charte des droits fondamentaux ; les relations entre les députés européens et les parlementaires nationaux	(France) La conférence intergouvernementale, agenda social européen, Charte des droits fondamentaux ; la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; le contrôle de la politique européenne par les parlements nationaux dans les États membres et dans les États candidats ; l'élargissement de l'UE ;
2001	(Suède) L'élargissement ; le rôle des parlements nationaux ;	(Belgique) L'emploi, le modèle social européen et les négociations dans le

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

	l'environnement ; l'examen des projets de contributions	cadre de l'OMC ; la sécurité alimentaire et le développement durable ; une politique commune en matière d'asile et d'immigration ; l'examen des projets de contributions
2002	(Espagne) La lutte contre le terrorisme ; le renforcement du rôle des parlements nationaux ; la dimension parlementaire de la Convention européenne	(Danemark) Le renforcement du rôle des parlements nationaux ; la réforme de la COSAC et l'établissement d'un groupe de travail
2003	(Belgique) Le renforcement du rôle des parlements nationaux en collaboration avec le PE ; la réforme de la COSAC ;	(Grèce) La crise en Iraq ; le renforcement du rôle des parlements nationaux ; l'intégration de la Charte de droits fondamentaux dans le Traité constitutionnel, la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres sur la base de la subsidiarité ; l'adoption du principe du vote à la majorité qualifiée et la procédure de codécision comme règle générale ; la simplification des instruments et de la procédure de décision au niveau européen ; la création d'un espace commun de sécurité et de liberté et de justice ; une politique d'immigration commune
2004	(Irlande) Le Traité d'établissement de la Constitution pour l'Europe avec référence particulière au rôle des parlements nationaux ; Examen des affaires communautaires conformément au protocole annexé au Traité d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE ; La compétitivité de l'Europe dans le contexte de la mondialisation ; Examen parlementaire et rôle de la Cour des Comptes européenne ; Propositions concernant le rôle des assemblées législatives régionales au sein de la COSAC ; Les langues des réunions de la COSAC ; Propositions d'amendements aux règles de procédure	(Pays-Bas) Le régime de langue de la COSAC ; Le contrôle du principe de subsidiarité ; La stratégie de Lisbonne ; La déclaration pour une sensibilisation nationale ; Le statut actuel des affaires de la Présidence

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

2005	(Luxembourg) Le contrôle du principe de subsidiarité ; Proposition polonaise pour amender l'article 4.2 des règles de procédure ; Stratégie de Lisbonne ; Discussion sur une coopération étroite concernant le contrôle sur le budget de l'UE ; Le rôle des parlements nationaux dans le domaine de liberté, de sécurité et de justice	(Royaume-Uni) Contrôle de la PESC ; Subsidiarité et proportionnalité ; Le futur d'Europe
2006	(Autriche) Question d'emploi ; Question d'une réforme institutionnelle pour plus de transparence ; L'application du protocole d'Amsterdam et des méthodes de travail de la COSAC ; Une déclaration de solidarité avec l'Italie qui avait refusé d'extrader un leader Kurde emprisonné en Italie	(Finlande) Coopération avec la Commission européenne et le Conseil ; Le futur de l'UE ; L'espace de liberté, de sécurité, et de justice ; L'élargissement ; L'UE et la Russie
2007	(Allemagne) L'avenir de l'Europe ; Coopération avec la Commission européenne et le Conseil ; La stratégie politique annuelle de la Commission européenne pour 2008 ; Changement climatique et protection du climat – le rôle de l'UE ; La dimension orientale – Russie, Europe de l'Est, Asie centrale	(Portugal) Une conférence intergouvernementale (CIG) et l'avenir de l'Europe ; Coopération avec la Commission européenne ; Appréciation parlementaire de la stratégie de Lisbonne ; La dimension Méditerranéenne de l'UE ; L'appréciation parlementaire des programmes financiers de l'UE
2008	(Slovénie) Le rôle des parlements après le Traité de Lisbonne ; Coopération avec les institutions de l'UE ; La stratégie de Lisbonne et les parlements nationaux ; Espace de liberté, sécurité et justice ; La perspective européenne des Balkans occidentaux	(France) Associer les parlements nationaux au contrôle sur les activités d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust ; Contrôle sur le respect du principe de subsidiarité ; Résultats du groupe de travail sur la coopération entre parlements nationaux concernant la subsidiarité et la proportionnalité ; Le report biennuel
2009	(République Tchèque) Situation économique et financière actuelle ; Rôle des parlements de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde ; Examen parlementaire d'Europol et évaluation d'Eurojust ; Dimension orientale de la politique européenne de voisinage ; Stratégie politique annuelle pour 2010	(Suède) Le Traité de Lisbonne et le rôle des parlements nationaux ; Évaluation du contrôle de subsidiarité ; Rapport semestriel ; Nomination du membre permanent du secrétariat de la COSAC ; Questions à traiter en 2010
2010	(Espagne) Évaluation des tests de subsidiarité ; Rapport semestriel ; Le futur de la COSAC	(Belgique) Le développement durable dans la stratégie « Europe 2020 » ; Contrôle parlementaire de la PESC et de la PSDC ; La gouvernance économique dans l'UE ; Le rôle futur de la COSAC ; Coopération avec les institutions de l'UE
2011	(Hongrie) Gouvernance économique, Stratégie « Europe 2020 » et le Semestre européen ; Contrôle parlementaire sur la PESC et la PSDC ; l'État de l'Union ; Coopération avec les institutions de l'UE ;	(Pologne) Cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 – perspective de la politique de cohésion ; L'état des lieux de la réalisation des priorités de la Présidence polonaise au sein du Conseil de l'UE ; Le Traité de Lisbonne deux ans après son entrée en vigueur
2012	(Danemark) Relance du marché unique ; Marché unique des services ; Croissance durable et économie verte ; Marché unique numérique ; Transposition et application ; Proposition de renforcement du	(Chypre) Le prix Nobel de la paix ; Rendre l'Europe plus réelle ; L'approvisionnement énergétique ; Gouvernance de marché unique ; Stratégie « Europe 2020 » ; Dialogue

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

	dialogue politique avec la Commission européenne	politique avec la Commission européenne
2013	(Irlande) Gouvernance économique ; Légitimité et responsabilité démocratiques ; L'emploi des jeunes ; Elargissement ; Développement ; Subsidiarité ; Dialogue politique	(Lituanie) Renforcement de la coopération interparlementaire au sein de l'UE ; État d'avancement de la présidence du Conseil de l'UE ; Assurer le succès du Partenariat oriental ; Légitimité démocratique dans l'UE et le rôle des parlements de l'UE ; Dialogue politique ; Élections européennes 2014 ; Mise en œuvre de la stratégie « Europe 2020 » ; Stratégie numérique – les avantages pour les entreprises
2014	(Grèce) Élections européennes ; Gouvernance économique – Approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) ; Liberté, sécurité et justice ; Les politiques maritimes de l'UE ; Ukraine ; Responsabilité démocratique ; Affronter le déficit social dans l'UE ; Reconsidérer la stratégie européenne pour l'emploi ; Investissement dans le capital féminin lors de la crise économique et financière	(Italie) Examen à mi-parcours de la stratégie « Europe 2020 » ; Avenir de l'UE – Institutions et parlements de l'UE ; Le rôle de l'UE dans la Méditerranée et en Europe orientale ; Agences de l'UE et parlements nationaux ;
2015	(Lettonie) Politique énergétique et climatique de l'UE ; Contrôle parlementaire des affaires de l'UE – « Carton vert » (Dialogue politique renforcé) ; La politique commerciale de l'UE et le rôle des parlements ; La lutte contre le terrorisme et un cadre européen pour les données des dossiers passagers ; Les préoccupations sécuritaires dans les régions du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ; Résultats du sommet du partenariat oriental	(Luxembourg) L'agenda européen en matière de migration ; Stratégie pour un marché unique numérique en Europe ; Politique d'élargissement ; Améliorer la procédure du « carton jaune » ; L'introduction des « cartons verts » (Dialogue politique renforcé)
2016	(Pays-Bas) Contrôle parlementaire, échange de bonnes pratiques ; Le rôle des parlements pour la protection de l'État de droit dans l'UE ; Échanges de bonnes pratiques et expériences dans la diplomatie parlementaire ; Cours des comptes européennes ; Migration	(Slovaquie) L'état d'avancement de la présidence slovaque du Conseil de l'UE ; Le renforcement du rôle des parlements nationaux dans l'UE ; Partenariat transatlantique commercial et d'investissement (TTIP-PTCI) – Un accord commercial entre l'UE et les Etats-Unis et ses défis, opportunités et risques ; Année 2016 – « Année de délivrance » de l'Union de l'énergie ; La sécurisation des frontières extérieures de l'UE dans le contexte de la migration irrégulière ;
2017	(Malte) Réflexion sur la présidence maltaise du Conseil de l'UE ; Le rôle des parlements nationaux dans l'avenir de l'UE ; Résultat du référendum britannique ; Développer l'économie bleue – vers une politique maritime intégrée plus durable de l'UE ; Migration – Combattre la traite et le trafic des êtres humains, et la mise en place d'une politique de retour et de réadmission humaine et efficace	(Estonie) L'avenir de l'UE, Rapprocher l'UE de ses citoyens, Marché unique numérique – les évolutions actuelles des services électroniques ; Construire une Union de la sécurité efficace et durable ; Dimension extérieure de la migration – la prévention et la lutte contre la migration clandestine
2018	(Bulgarie) Les réalisations de la présidence bulgare du Conseil de l'UE ; Intégration et connectivité des	(Autriche) Réflexion sur la présidence autrichienne du Conseil de l'UE ; <i>Brexit</i> – situation actuelle ; Action pour

	Balkans occidentaux – un nouvel élan pour la politique d'élargissement de l'UE ; Socle européen des droits sociaux – construire une Europe plus inclusive et plus juste ; Une politique de cohésion forte et efficace après 2020 orateurs principaux ; La coopération interparlementaire de l'UE dans le contexte du débat sur la subsidiarité et la proportionnalité	le climat et Union de l'énergie ; Une Union européenne transparente et plus proche de ses citoyens à la lumière des prochaines élections au PE ;
2019	(Roumanie) Réalisations de la présidence roumaine du Conseil de l'UE ; Perspectives des relations commerciales internationales de l'UE – l'avenir des relations entre l'UE et le Royaume-Uni dans le contexte du <i>Brexit</i> ; L'espace européen de l'éducation en tant que moteur de la refonte et du renforcement du Marché unique ; L'économie basée sur l'innovation, le progrès technologique et l'impact social de l'Union européenne – rôle des parlements nationaux dans la promotion de la « nouvelle économie » de l'UE	(Finlande) La présidence finlandaise du Conseil de l'UE ; Désignation et programme de travail de la Commission von der Leyen ; Conférence sur l'avenir de l'Europe ; Cadre financier pluriannuel ; Promouvoir l'État de droit dans l'UE et la Charte des droits fondamentaux de l'UE ; Une stratégie climatique gagnante pour l'Europe ; la future relation entre l'UE et le Royaume-Uni
2020	(Croatie) Annuelée	(Allemagne) (visioconférence) Les enseignements de la crise du coronavirus – La coopération dans l'UE en situation de pandémie et dans la prévention sanitaire ; Bilan de la présidence allemande du Conseil ; L'avenir de l'UE ; Le rôle de l'Europe dans le monde – Un partenariat responsable avec l'Afrique
2021	(Portugal) La présidence portugaise du Conseil de l'UE ; Europe sociale – quel modèle pour la triple transition économique, numérique et climatique ? ; Mises en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience – la participation des parlements ; l'avenir de l'Europe	

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

## **2. L'impact du caractère transversal de la COSAC sur la coopération interparlementaire sectorielle**

Bien que la CPPUE ait un grand impact sur la création des trois Conférences/réunions interparlementaires sectorielles, il est indéniable que la COSAC a contribué à la création de ces Conférences/réunions. En effet, le 14<sup>ème</sup> rapport semestriel préparé par le secrétariat de la COSAC des 25-26 octobre 2010 consacre un chapitre 2 au thème intitulé « *Contrôle parlementaire de la Politique de Sécurité et de Défense Commune* »<sup>1215</sup>. Il ne fait aucun doute que ce chapitre a contribué à l'ouverture d'une voie de discussion pour l'établissement de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC créée en 2012. De même, le 15<sup>ème</sup> rapport

<sup>1215</sup> Le 14<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC des 25-26 octobre 2010 intitulé « Développements dans l'Union européenne. Procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire », p. 19-29.

semestriel préparé par le secrétariat de la COSAC des 29-31 mai 2011 traite une question d'implication des parlements nationaux et du PE dans le semestre européen et un thème intitulé « *Moyens permettant aux parlements de suivre les évolutions politiques en matière de coordination économique et fiscale* »<sup>1216</sup>. Il est certain que ce rapport semestriel de la COSAC a contribué à animer des débats sur la création de la Conférence interparlementaire sous l'article 13 du TSCG (actuellement, la Conférence interparlementaire sur la SCEG). Même après la création des deux Conférences interparlementaires, la COSAC n'a pas cessé de donner un impact à ces deux Conférences. En effet, selon le 20<sup>ème</sup> rapport semestriel préparé par le secrétariat de la COSAC des 27-29 octobre 2013, au cours de la 50<sup>ème</sup> COSAC, le Sénat roumain a estimé qu'il faut renforcer le rôle des parlements nationaux concernant la PESC et la PSDC et le parlement chypriote a souligné la nécessité de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le domaine de la gouvernance économique<sup>1217</sup>. Quant au contrôle parlementaire sur les activités d'Europol, la COSAC a traité ce sujet dans XLI COSAC tenue à Prague les 11-12 mai 2009. Pourtant, dans le contexte où l'article 51 du nouveau règlement Europol<sup>1218</sup> est une base juridique directe du GCPC d'Europol, il importe de vérifier si à cette période de l'adoption du nouveau règlement Europol, il y avait des discussions relatives au contrôle parlementaire et à l'examen du projet du nouveau règlement Europol au sein de la COSAC. En effet, au cours de la réunion des présidents de la COSAC, tenue à La Haye les 7-8 février 2016, une présentation est donnée sur l'organisation et la coopération au niveau du contrôle parlementaire. Cela est fait sur la base d'une étude de cas utilisant le règlement Europol comme exemple concret<sup>1219</sup>. Même si ce sujet n'est pas traité dans la réunion plénière de la COSAC qui est tenue à La Haye les 12-14 juin 2016, nul doute que cette discussion au cours de la réunion des présidents de la COSAC stimule des débats sur la création du GCPC d'Europol.

## **B. La COSAC, un laboratoire de la démocratie représentative de l'UE**

La COSAC est devenue un lieu pour tester de nouveaux moyens renforçant le rôle des parlements nationaux dans l'UE, voire la démocratie représentative de l'UE. Le système de « carton jaune » dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce introduit depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et l'idée de « carton vert » qui n'est pas inscrit dans le Traité de Lisbonne appartiennent à ces moyens. Effectivement, le système de « carton jaune » et l'idée de « carton vert » pourraient contribuer à l'eupéanisation des parlements nationaux de l'UE, laquelle aide au renforcement de la démocratie représentative de l'UE. Or, pour connaître l'effectivité et la faisabilité de ces moyens, il faudrait effectuer des tests au sein de l'UE avant

---

<sup>1216</sup> Le 15<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC des 29-31 mai 2011 intitulé « Des procédures et des pratiques relatives au contrôle parlementaire dans l'Union européenne », p. 29 et 36.

<sup>1217</sup> Le 20<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, préc., p. 30.

<sup>1218</sup> Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), préc.

<sup>1219</sup> Voy. Document de référence pour la session « Organisation et coopération du contrôle parlementaire », Réunion des présidents de la COSAC tenue à La Haye les 7-8 février 2016, consultation disponible à <http://www.cosac.eu/55-les-pays-bas/reunion-des-presidents-de-la-cosac-7-8-fevrier-2016-la-haye/d1-9%20160203%20Europol%20Frans.pdf>

que ces moyens soient intégrés dans le système normatif de l'UE. La COSAC serait un forum idéal non seulement pour tester un « carton jaune » ainsi qu'un « carton vert » mais aussi pour les mettre en pratique. Elle est en effet promoteur d'une mise en place de pratiques qui ont contribué à l'établissement de nombreux échanges supranationaux d'informations, de connaissances ainsi que des façons d'exécuter le contrôle entre les parlements nationaux<sup>1220</sup>. Ici, nous verrons de quelle manière la COSAC contribue à la mise en œuvre du système d'alerte précoce qui est souvent représenté par celui de « carton jaune » (1) et de l'idée de « carton vert » (2).

## **1. Les efforts de la COSAC pour mettre en œuvre le mécanisme d'alerte précoce**

La COSAC n'a aucun rôle officiel dans l'opération du Protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne et ne souhaite pas se placer dans le cadre du contrôle de subsidiarité<sup>1221</sup>. Or, sachant que la Commission a le quasi-monopole de l'initiative dans le processus normatif de l'UE<sup>1222</sup> et élabore à ce titre les propositions normatives qu'adopteront les deux co-législateurs : le PE et le Conseil, il n'est pas étonnant que la COSAC puisse contribuer à l'eupéanisation de manière *top down*<sup>1223</sup> des parlements nationaux de l'UE, en étant un lieu de discussion et d'échange des informations pour tester et mettre en pratique le contrôle de subsidiarité. Par ailleurs, il n'est pas surprenant que la COSAC soit un organe encourageant le recours au mécanisme d'alerte précoce puisque même avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, cette Conférence était un laboratoire pour le contrôle de subsidiarité. En effet, en 2005, la COSAC a organisé un test pilote du contrôle de subsidiarité sur le troisième paquet ferroviaire<sup>1224</sup>. Son secrétariat a reçu des rapports sur ce projet pilote de 31 parmi 37 Chambres parlementaires nationales, qui ont pris part au test. Quatorze Chambres parlementaires nationales ont adressé au secrétariat de la COSAC une contribution dans laquelle elles ont estimé qu'une ou plusieurs propositions d'actes législatifs relatives au troisième paquet ferroviaire enfreignent le principe de subsidiarité et onze Chambres parlementaires nationales ont émis un avis motivé<sup>1225</sup>. Cela implique qu'une pratique fructueuse relative au contrôle coordonné du respect du principe de subsidiarité existait au sein de la COSAC avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne<sup>1226</sup>.

Or, certains s'inquiètent de l'eupéanisation des parlements nationaux de l'UE à travers leur recours actif au mécanisme d'alerte précoce, en estimant que les parlements nationaux de

---

<sup>1220</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2018). *op. cit.*, p. 114.

<sup>1221</sup> House of Lords, paper 151, 9ème rapport de la séance 2013-14: *The Role of National Parliament in the European Union*, paragraphe 24.

<sup>1222</sup> L'article 17 §2 du TUE dispose qu'« [U]n acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement(...) ».

<sup>1223</sup> Voy. Ladrech (R.) (1994). *op. cit.*

<sup>1224</sup> COM(2004)104 final du 3 mars 2004, Communication de la Commission, 'Poursuivre l'intégration du système ferroviaire : le troisième paquet ferroviaire'.

<sup>1225</sup> Voy. Rapport sur les résultats du projet-pilote de la COSAC relatif au troisième paquet ferroviaire en vue de tester le mécanisme d'alerte précoce prévu par le protocole sur la subsidiarité, préparé par le secrétariat de la COSAC et présenté à l'occasion de la XXXIIIe COSAC des 17 et 18 mai 2005 à Luxembourg. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5685e42c70168613272da02e1.do>

<sup>1226</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2018). *op. cit.*, p.122.

l'UE risquent d'abuser ce mécanisme pour bloquer le processus normatif de l'UE. Mais, il semble difficile de reconnaître aux parlements nationaux « une véritable *faculté d'empêcher* »<sup>1227</sup> dans le processus de prise de décision au niveau de l'UE, compte tenu de ce que la Commission tranche en dernier ressort dans la procédure « carton jaune » quelle que soit la teneur des avis motivés des parlements nationaux<sup>1228</sup>. Par ailleurs, les résultats sur la mise en œuvre du mécanisme d'alerte précoce prouvent qu'une telle inquiétude est vaine. De l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne jusqu'en 2018, 3272 communications ont été transmises par les parlements nationaux de l'UE<sup>1229</sup>. 474 (15%) de ces communications étaient des avis motivés faisant valoir un non-respect du principe de subsidiarité, alors que la grande majorité (2798 communications, soit 85 %) étaient des contributions traitant de la substance de propositions<sup>1230</sup>.

Même si la COSAC ne souhaite pas se limiter à son rôle consistant à contrôler le respect du principe de subsidiarité, il est indéniable qu'elle soit la conférence la plus adaptée pour aider les parlements nationaux à recourir plus facilement au déclenchement d'un « carton jaune » dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité. En fait, les Contributions de la COSAC ont un impact positif sur la procédure « carton jaune ». L'efficacité politique des Contributions de la COSAC se démontre dans le cadre de trois cartons jaunes émis (Monti II<sup>1231</sup>, le parquet européen<sup>1232</sup> ainsi que le détachement de travailleurs<sup>1233</sup>). En demandant à la Commission de répondre directement aux inquiétudes manifestées par les parlements nationaux dans ces trois cas, la COSAC s'est servie de ses Contributions et a, par la pression politique exercée, obligé la Commission à réagir<sup>1234</sup>. Effectivement, lors de la réunion de la COSAC qui s'est tenue à la Haye le 13 juin 2016, la Commission a dialogué directement avec les parlements nationaux à propos des questions soulevées, relatives au troisième « carton jaune », avant de tirer ses conclusions. Dans cette réunion, un échange préliminaire a mis l'accent sur les questions de procédure et lors de la réunion des présidents de la COSAC qui s'est tenue à Bratislava le 11 juillet 2016, une discussion de fond s'est déroulée dans le cadre d'un débat plus

---

<sup>1227</sup> Berramdane (A.) (2010). *op. cit.*, p. 120.

<sup>1228</sup> Salabert (E.) (2015). *op. cit.*, p. 549.

<sup>1229</sup> Rapport annuel du PE (2018). « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », p. 36. (Consultation disponible à [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/1f7c7b76-61dd-4b69-9351-a13495a9ecc1/L015863-BROC-A4-FR\\_WEB.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/1f7c7b76-61dd-4b69-9351-a13495a9ecc1/L015863-BROC-A4-FR_WEB.pdf))

<sup>1230</sup> *Ibid.* ; Les parlements nationaux ont saisi cette occasion pour contrôler non seulement les aspects liés au principe de subsidiarité, mais également une série d'autres questions, notamment sur le fond des propositions législatives. Voy. Rapport annuel du PE 2013/2014 sur les "Relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne", p.16 et s.

<sup>1231</sup> COM(2012)130 final du 21 mars 2012, Proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services.

<sup>1232</sup> COM(2013)534 final du 17 juillet 2013, Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen.

<sup>1233</sup> COM(2016)128 final du 8 mars 2016, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

<sup>1234</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2018). *op. cit.*, p. 119.

vaste sur la dimension sociale de l'UE<sup>1235</sup>. Ainsi, les Contributions à adopter devraient refléter les débats et les échanges qui ont eu lieu au cours de la réunion, souhaitant obtenir une réponse des institutions européennes aux questions et aux préoccupations soulevées par les parlements nationaux de l'UE<sup>1236</sup>.

Qui plus est, la COSAC continue de s'efforcer d'améliorer la procédure du contrôle de subsidiarité. Au cours de la réunion de la COSAC qui s'est tenue à Rome en novembre 2014, un groupe de parlements intéressés comme le *Folketing* danois, la Chambre des *Lords* britannique et le *Tweed Kamer* néerlandais ont pris l'initiative en vue de proposer des moyens différents pour améliorer la procédure du contrôle de subsidiarité<sup>1237</sup>. Ces chambres/parlements ont affirmé que les contrôles de subsidiarité pourraient être exercés de façon plus efficace à travers<sup>1238</sup> :

- une liste de propositions prioritaires à choisir dans le programme de travail annuel de la Commission avant le 31 janvier ;
- une information donnée en temps utile au sujet des observations des autres chambres/parlements, notamment à travers IPEX et à travers le réseau des représentants des parlements nationaux à Bruxelles.

Or, certains auteurs soulignent l'inefficacité de la COSAC puisque cette dernière est incapable de contester la décision de la Commission<sup>1239</sup>. En effet, le ton des réponses de la Commission au « carton jaune » est dédaigneux et prétend s'intéresser aux préoccupations des parlements nationaux<sup>1240</sup>. Les réponses de la Commission au troisième « carton jaune » étaient aussi inébranlables, même si le raisonnement de la Commission n'était pas convaincant<sup>1241</sup>. Néanmoins, il est prématuré de conclure que la COSAC est inutile pour améliorer la procédure de subsidiarité.

Sachant que la task-force « subsidiarité, proportionnalité et “ faire moins mais de manière plus efficace ” » mise en place par Jean-Claude Juncker, l'ancien Président de la Commission, a proposé une grille de critères standard pour l'évaluation de subsidiarité et de proportionnalité à utiliser par les institutions, ainsi qu'une extension technique (sans modification des Traités) du délai de huit semaines pour la transmission d'avis motivés<sup>1242</sup>, une

---

<sup>1235</sup> COM(2016)505 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux relative à la proposition de directive modifiant la directive concernant le détachement de travailleurs, en ce qui concerne le principe de subsidiarité, conformément au protocole n° 2, p. 4.

<sup>1236</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2018). *op. cit.*, p. 122.

<sup>1237</sup> Van Keulen (M.) (2016). « Reshaping COSAC as a Dynamic Venue for Interparliamentary Exchange », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 340.

<sup>1238</sup> Point 3.2 du 22<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC.

<sup>1239</sup> Cygan (A.) (2016). *op. cit.*, p. 216.

<sup>1240</sup> *Ibid.*

<sup>1241</sup> En effet, la Commission n'a pas satisfait la condition seconde du test de subsidiarité selon laquelle la Commission doit faire la preuve que l'objectif politique en cause ne peut être achevé au niveau national. Sur ce point, voy. Jančić (D.) (2017). *op. cit.*, p. 306.

<sup>1242</sup> Voy. COM(2018)703 final du 23 octobre 2018, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité : renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union.

communication entre la Commission et les parlements nationaux à travers la COSAC pourrait contribuer à la mise en œuvre des propositions rassemblées pour améliorer le contrôle du respect du principe de subsidiarité. Notamment, dans la situation où la Commission encourage les parlements nationaux à consulter les parlements régionaux dans le processus d'élaboration des avis motivés<sup>1243</sup>, les parlements nationaux pourraient échanger des informations et leurs pratiques relatives à la convergence des opinions des parlements régionaux dans ce processus à travers la COSAC. Par conséquent, cette dernière revêt encore une importance dans l'amélioration de la procédure de subsidiarité.

## **2. Les efforts de la COSAC pour mettre en œuvre l'idée de carton vert**

La procédure de « carton vert » s'explique par une démarche *bottom up* d'européanisation des parlements nationaux, alors que la procédure de « carton jaune » démontre l'européanisation des parlements nationaux avec une approche *top down*. En effet, dans le cadre de « carton vert », en se rendant compte que telle ou telle législation est nécessaire au niveau de l'UE, un tiers des parlements nationaux de l'UE formulent des suggestions constructives à la Commission sur une proposition politique ou normative sans modification formelle du Traité avant que la Commission élabore une telle proposition<sup>1244</sup>, alors que dans le cadre de « carton jaune », ils sont passivement européanisés au cours de l'examen des projets normatifs proposés par la Commission.

Un « carton vert » pourrait être préparé de manière plus détaillée par les réunions interparlementaires d'un groupe de parlementaires qui partagent une même perspective concernant une politique spécifique<sup>1245</sup>. La réunion biannuelle de la COSAC pourrait ainsi être utilisée comme le forum pour une première évaluation d'une initiative en faveur d'un « carton vert »<sup>1246</sup>.

Effectivement, lors de la LII COSAC, tenue à Rome du 30 novembre au 2 décembre 2014, ont été discutés de nouveaux instruments et nouvelles idées visant à impliquer les parlements nationaux dans le processus de prise de décision de l'UE<sup>1247</sup>. Ce sont l'introduction d'une procédure de « carton vert »<sup>1248</sup>, en vue de donner aux parlements nationaux, sans modifier le Traité, la possibilité de recommander de nouveaux actes normatifs à la Commission, ainsi que l'amélioration de la coopération entre les parlements nationaux et la Commission à

---

<sup>1243</sup> *Ibid.* ; Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 38.

<sup>1244</sup> Le 23<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Riga, 31 mai – 2 juin 2015, p. 35. (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56655e97b016659688c370522.do>)

<sup>1245</sup> Kreilinger (V.) (2018a). « Strengthening parliamentary voices in the EU's multi-level system », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Policy paper, n° 226, le 11 juin, p. 18.

<sup>1246</sup> *Ibid.*

<sup>1247</sup> Voy. Les Conclusions de la LII COSAC, tenue à Rome du 30 novembre au 2 décembre 2014, point 2.

<sup>1248</sup> Autrement dit, le dialogue politique renforcé.

travers un dialogue politique plus structuré sur les actes législatifs ou non législatifs qui ne suscitent pas d'objections de subsidiarité<sup>1249</sup>.

La COSAC a envoyé aux parlements/chambres un questionnaire pour son 24<sup>ème</sup> rapport semestriel, lequel a été établi le 29 juillet 2015. Les réponses des parlements/chambres à ce questionnaire ont été présentées lors de la LIV COSAC qui s'est tenue à Luxembourg du 29 novembre au 1 décembre 2015. Selon le 24<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, sept parlements/chambres (la *Kamra tad-Deputati* maltaise, l'Assemblée nationale française, le *Hrvatski sabor* croate, la Chambre des représentants belge, le *Senato della Repubblica* italien, la *Tweede Kamer* néerlandaise et la *Chamber of Deputies* de Luxembourg) ont soit adopté une position officielle concernant leur participation au « carton vert » soit approuvé implicitement le « carton vert » en décidant de signer la lettre de la commission de l'UE de la *House of Lords* du Royaume-Uni sur l'initiative en matière de gaspillage alimentaire, qui a recueilli 16 signatures et a été envoyé au Président de la Commission le 22 juillet 2015<sup>1250</sup>. Selon ce rapport, les parlements/chambres de l'UE ont échangé leurs vues concernant le champ d'application du « carton vert », la question de savoir s'il est nécessaire ou non, de modifier la législation actuelle ou le règlement intérieur pour participer à un « carton vert », le seuil, la date limite, l'échéancier, des amendements, le retrait, des modèles spécifiques ainsi que la nécessité des consultations<sup>1251</sup>. Il s'avère ainsi que dans le développement de cette procédure de « carton vert » réside le rôle potentiel pour le Secrétariat de la COSAC<sup>1252</sup>.

Or, utiliser la COSAC comme un outil pour interagir collectivement avec la Commission dans le cas d'un « carton vert » pourrait être considéré comme un signe de faiblesse plutôt qu'une voie d'amélioration de la démocratie parlementaire en Europe pour deux raisons : d'une part, une telle démarche réaffirmerait une relation compétitive entre le PE et les parlements nationaux, laquelle pourrait affecter le fonctionnement global du système parlementaire européen, et d'autre part, cela manifeste une méfiance à l'égard de l'efficacité du contrôle exercé par chaque parlement sur son propre gouvernement<sup>1253</sup>.

Cependant, la coopération interparlementaire n'existe pas pour manifester une méfiance à l'égard de l'efficacité du contrôle des parlements nationaux sur leur gouvernement respectif mais pour combler la limite du contrôle du PE sur le Conseil européen qui se compose notamment des chefs d'État/gouvernement des États membres de l'UE et sur le Conseil de l'UE qui se compose des ministres des États membres. De surcroît, le PE devrait considérer les parlements nationaux de l'UE comme un partenaire de contrôle<sup>1254</sup>. En fait, l'introduction de la procédure de « carton vert » devrait être accompagnée par au moins un engagement informel de la Commission de débattre publiquement sur une initiative en faveur d'un « carton vert »

---

<sup>1249</sup> Voy. Les Conclusions de la LIV COSAC, tenue à Rome du 30 novembre au 2 décembre 2014, point 2.

<sup>1250</sup> Le 24<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Luxembourg, 29 novembre – 1 décembre 2015, p. 14.

<sup>1251</sup> *Ibid.*, p. 14-18.

<sup>1252</sup> Van Keulen (M.) (2016). *op. cit.*, p. 341.

<sup>1253</sup> Esposito (A.) (2016). *op. cit.*, p. 333.

<sup>1254</sup> Kreilinger (V.) (2018a). *op. cit.*, p. 13.

après que celui-ci a été signé par un certain nombre des parlements nationaux et déposé<sup>1255</sup>. Pour ce faire, les parlements/chambres pourraient se servir de la COSAC en vue d'inviter la Commission à une réunion de cette Assemblée. À cet égard, le PE, en tant que participant à la COSAC, ne devrait pas protester contre une procédure possible de « carton vert »<sup>1256</sup>.

Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas imaginable que les parlements/chambres de l'UE mettent en pratique l'idée d'introduire un « carton vert » sans l'appui d'un forum interparlementaire systématisé comme la COSAC.

En définitive, un « carton jaune » dans la procédure de subsidiarité et l'idée d'introduire un « carton vert » sont des tentatives des parlements nationaux de l'UE pour participer au processus de décision des politiques européennes. La COSAC devient un laboratoire de la démocratie représentative de l'UE, en offrant aux parlements nationaux d'une arène politique pour développer ces procédures et déclencher de tels cartons plus efficacement. Ce faisant, les parlements nationaux de l'UE pourraient être de plus en plus européanisés et seraient prêts à jouer un rôle important et plus lisible dans la construction européenne.

## **§2. La transformation de la COSAC en une seconde Chambre parlementaire en Europe ?**

Malgré les avantages de la COSAC, tels que la diversité de sujets de discussion et l'offre des opportunités de tester les « cartons jaunes » et les « cartons verts », cette Conférence est confrontée à plusieurs défis (A). Afin de surmonter ces défis, on pourrait envisager de transformer la COSAC en une seconde Chambre parlementaire en Europe<sup>1257</sup> (B).

### **A. Les défis de la COSAC**

Il existe plusieurs défis auxquels fait face la COSAC.

En premier lieu, certains critiquent le manque d'un vrai réseau humain entre les parlementaires participants. En effet, la liste des participants ne prend pas en compte

---

<sup>1255</sup> *Ibid.*

<sup>1256</sup> *Ibid.*

<sup>1257</sup> Ian Cooper considère la COSAC comme une troisième Chambre pour l'UE à côté des deux co-législatifs européens tels que le Parlement européen et le Conseil de l'UE, le dernier est considéré comme la seconde Chambre législative. Sur ce point, voy. Cooper (I.) (2012). « Virtual Third Chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon », *op. cit.* Mais cette étude considère la COSAC comme une seconde Chambre parlementaire pour l'UE à l'exclusion de fonction législative. Il convient de rappeler que l'objectif d'une seconde Chambre parlementaire pour l'UE n'est pas de basculer le système actuel législatif de l'UE mais d'enrichir des débats parlementaires sur les questions européennes et de compléter le contrôle parlementaire des activités européennes.

l'appartenance politique ou les coordonnées des membres et il n'existe aucun plan permettant de placer les membres participants pendant les déjeuners ou les dîners<sup>1258</sup>. L'absence des informations détaillées sur les membres participants et le manque de placement empêcheraient un libre échange informel d'opinions entre les parlementaires participants.

En deuxième lieu, un certain nombre de critiques se font jour au sujet de la qualité des débats : il faudrait que la COSAC arrête les discussions générales<sup>1259</sup> et se concentre sur des questions de fond<sup>1260</sup>. Le choix des sujets à discuter dans chaque réunion devrait se concentrer sur les questions qui amènent une valeur ajoutée directe au contrôle que les parlements nationaux exercent<sup>1261</sup>. Les débats devraient être structurés de manière à encourager le développement d'une perspective parlementaire autour des sujets choisis<sup>1262</sup>. La Présidence devrait s'efforcer de stimuler les débats vers cette perspective parlementaire. Pour ce faire, il faudrait s'abstenir de permettre à certains intervenants de faire un long discours qui n'est pas suivi par des questions ou qui n'a aucun impact concret sur le travail de la COSAC<sup>1263</sup>. Il est aussi nécessaire que des parlementaires soient toujours inclus comme orateurs principaux à côté des commissaires et des membres des gouvernements<sup>1264</sup>.

Le troisième défi consiste à régler le risque de duplication avec la prolifération des conférences interparlementaires sectorielles qui portent sur des domaines des politiques concrètes<sup>1265</sup>.

Or, il convient de noter que ces deux derniers défis sont liés l'un à l'autre. En effet, les efforts de la COSAC en vue d'éviter la superficialité des discussions, pourraient donner lieu au chevauchement des rôles avec les conférences interparlementaires sectorielles. Dans le but d'avoir des débats profonds et substantiels des questions européennes au sein de la COSAC, certains envisagent la possibilité de participation des commissions sectorielles des parlements nationaux dans la COSAC<sup>1266</sup>. Les auteurs comme M. Knudsen et Y. Carl estiment qu'une telle participation pourrait contribuer au renforcement du contrôle de subsidiarité, lequel est consacré par l'article 10 du protocole n° 1 du Traité de Lisbonne<sup>1267</sup>. En fait, cette idée de participation des commissions sectorielles des parlements nationaux dans la COSAC a déjà été refusée en 2002 et en 2003<sup>1268</sup>. Cependant, les auteurs susnommés étaient favorables à cette idée, et insistaient sur le fait qu'une telle participation n'impliquerait pas une monopolisation

---

<sup>1258</sup> Van Keulen (M.) (2016). *op. cit.*, p. 339.

<sup>1259</sup> Cattoir-Jonville (V.) (2017). *op. cit.*, p. 364.

<sup>1260</sup> Van Keulen (M.) (2016). *op. cit.*, p. 338.

<sup>1261</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2018). *op. cit.*, p. 121; Dias Pinheiro (B.-A.) (2016). *op. cit.*, p. 309.

<sup>1262</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2018). *op. cit.*, p. 122.

<sup>1263</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2016). *op. cit.*, p. 307.

<sup>1264</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2016). *op. cit.*, p. 309. En général, les orateurs principaux de chaque séance ne comprennent pas des parlementaires nationaux sauf le président de la délégation du parlement national tenant la Présidence.

<sup>1265</sup> Van Keulen (M.) (2016). *op. cit.*, p. 340; Dias Pinheiro (B.-A.) (2016). *op. cit.*, p. 306.

<sup>1266</sup> Knudsen (M.) et Carl (Y.) (2008). *op. cit.*, p. 476.

<sup>1267</sup> *Ibid.*

<sup>1268</sup> Knudsen (M.) et Carl (Y.) (2008). *op. cit.*, p. 478.

de la coopération interparlementaire par la COSAC<sup>1269</sup>. La logique sous-jacente de cette idée est que la COSAC doit abandonner son caractère de réunion exclusive, pour les commissions des affaires européennes<sup>1270</sup>.

Or, rappelons que ces auteurs ont proposé cette idée bien avant la création des conférences interparlementaires sectorielles<sup>1271</sup>. Si aujourd'hui, l'on propose la même idée, on sera automatiquement confronté au problème de chevauchement des tâches entre la COSAC et des conférences/réunions interparlementaires sectorielles. Il semble que la COSAC à caractère transversal soit réticente à la superposition de ses travaux avec ceux des autres conférences/réunions interparlementaires sectorielles. Donc, cette Conférence devrait mettre l'accent sur la mise en place de canaux de communication avec ces fora, ce qui aurait pour effet non seulement de favoriser des synergies et un échange d'informations et d'éviter un dédoublement inutile, mais aussi d'affirmer le rôle de la COSAC dans cette nouvelle constellation de coopération interparlementaire<sup>1272</sup>. Effectivement, à partir du second semestre de 2019, la COSAC a commencé à transmettre et à intégrer toutes ses données sur le site web d'IPEX afin d'échapper au chevauchement des données entre la COSAC et IPEX. Notons que IPEX est un outil d'échanges d'informations alors que la COSAC « *s'occupe de la coopération entre les comités des affaires européennes* »<sup>1273</sup>. Ainsi, il faudrait généraliser une approche selon laquelle la Présidence de la CPPUE est invitée dans chaque COSAC pour présenter un court compte-rendu au sein de la réunion plénière de ladite Conférence, donnant avis des progrès principaux de la CPPUE<sup>1274</sup>.

Pour jouer un rôle plus effectif dans la nouvelle galaxie de coopération interparlementaire dans l'UE, il faudrait mettre en place des débats sur les projets d'actes de l'UE au sein de la COSAC<sup>1275</sup>. Pour ce faire, il faudrait inviter la Commission européenne à présenter auprès de la COSAC les tenants et les aboutissants des initiatives législatives des nouvelles politiques de l'UE<sup>1276</sup>. Or, cette idée se heurte au fait que la COSAC n'est pas une seconde Chambre législative<sup>1277</sup>. Pourtant, il serait possible d'envisager l'introduction du système de bicaméralisme au niveau de l'UE. Même s'il existe différentes opinions sur la forme d'une seconde Chambre parlementaire en Europe, il semble adéquat d'établir une seconde Chambre parlementaire en Europe qui ne pourrait disposer que d'un pouvoir consultatif sans un pouvoir législatif comme le Conseil de la République française, la Chambre haute du parlement français sous la quatrième République française<sup>1278</sup>. La mise en place d'une seconde

---

<sup>1269</sup> *Ibid.*, p. 479.

<sup>1270</sup> *Ibid.*

<sup>1271</sup> La Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, qui est la première Conférence interparlementaire sectorielle au sein de l'UE, a été créée en 2012.

<sup>1272</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2016). *op. cit.*, p. 308.

<sup>1273</sup> Concernant l'identité de la COSAC, voy. Les lignes directrices de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne, 3 juillet 2004 à la Haye.

<sup>1274</sup> Dias Pinheiro (B.-A.) (2016). *op. cit.*, p. 309.

<sup>1275</sup> Cattoir-Jonville (V.) (2017). *op. cit.*, p. 364.

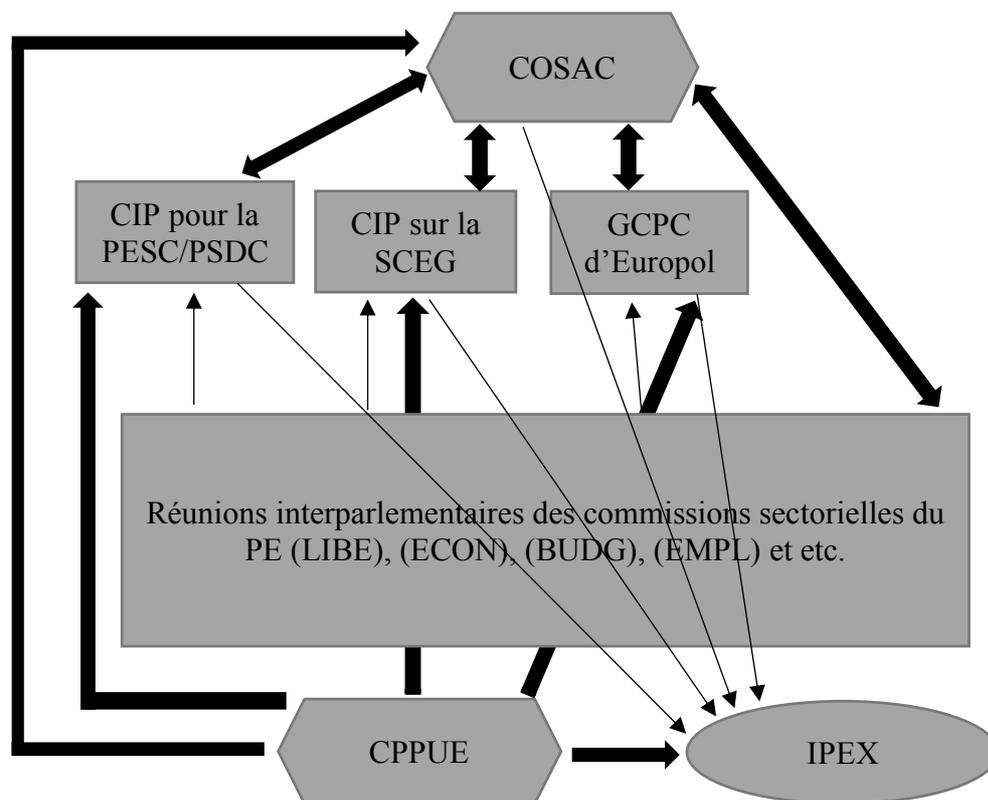
<sup>1276</sup> Van Keulen (M.) (2016). *op. cit.*, p. 340.

<sup>1277</sup> Cattoir-Jonville (V.) (2017). *op. cit.*, p. 365.

<sup>1278</sup> Le conseil de la République française établi par la Constitution française du 27 octobre 1946 a été substitué par le Sénat français établi par la Constitution française du 4 octobre 1958.

Chambre parlementaire à caractère consultatif au sein de l'UE pourrait avoir pour effet de renforcer d'un côté le contrôle démocratique sur des actes de l'UE et d'autre côté, la légitimité démocratique de l'UE<sup>1279</sup>.

Graphique 2. Une galaxie de coopération interparlementaire au sein de l'UE



\*La CPPUE envoie son compte-rendu à la COSAC et a pour effet direct de créer les trois Conférences/réunions interparlementaires sectorielles. La COSAC se trouve dans une relation interactive avec la coopération interparlementaire sectorielle y compris les réunions interparlementaires des commissions sectorielles du PE. Sauf ces dernières réunions, tous les fora interparlementaires affichent leurs données sur le site web d'IPEX.

\*\* La CPPUE non seulement affiche le contenu de ses réunions sur le site d'IPEX comme d'autres Conférences interparlementaires, mais également use de son influence dans la gestion d'IPEX.

## B. L'examen de la possibilité de créer une seconde Chambre parlementaire en Europe

Les réflexions sur la réforme et l'avenir de la COSAC nous amènent à poser plusieurs questions. La COSAC transformée en une seconde Chambre parlementaire en Europe pourrait-elle résoudre les défis énumérés ci-dessus et auxquels la conférence est confrontée (le manque d'un vrai réseau humain entre les parlementaires participants, celui des débats de qualité ainsi que le risque de duplication avec la prolifération des conférences interparlementaires sectorielles) ? Même si la réponse à cette question est positive, est-il possible de transformer la

<sup>1279</sup> Cattoir-Jonville (V.) (2017). *op. cit.*, p. 365.

COSAC en une seconde Chambre parlementaire en Europe ? Quels sont des problèmes à surmonter pour transformer la COSAC en une seconde Chambre ?

Pour répondre à la première question, on pourrait d'abord s'attendre à ce que la COSAC transformée en une seconde Chambre parlementaire en Europe, contribue à arranger ou du moins à atténuer les problèmes de la COSAC traditionnelle. En effet, si la COSAC se transforme en une seconde Chambre parlementaire au niveau de l'UE, cela implique que cette Conférence devient plus institutionnalisée. Compte tenu du fait qu'au sein d'une Assemblée parlementaire comme le PE, établir un réseau humain entre les parlementaires est un élément indispensable, il ne fait pas doute que la COSAC transformée en une seconde Chambre garantit un réseau humain entre ses membres et leur permet d'interagir activement à la fois de manière formelle et informelle. Ensuite, cette seconde Chambre pourrait animer des débats de qualité, en évitant de choisir des sujets de discussion à caractère trop général. Les parlementaires nationaux et européens garderont leur sérieux dans un débat qui se tient au sein d'un organe parlementaire institutionnalisé plus que dans celui qui a lieu au sein d'une simple forum interparlementaire. Enfin, compte tenu du fait que fusionner des forums interparlementaires au sein de l'UE dans un organe unique pourrait être un modèle pour la création d'une seconde Chambre en Europe et qu'une telle organisation ouvrirait des groupes de travail organisés selon des domaines de politique donnée<sup>1280</sup>, la COSAC transformée en une seconde Chambre ne serait pas confrontée au problème du chevauchement avec les différentes coopérations interparlementaires sectorielles puisque ces dernières pourraient fonctionner comme des groupes de travail de la COSAC, au lieu de les concurrencer. En fait, le Sénat français fait valoir qu'il faudrait « *axer davantage les réunions de la COSAC sur des sujets de politiques publiques européennes et inviter les Présidents de la commission des affaires de l'Union européenne aux conférences interparlementaires afin d'assurer un lien entre celle-ci et la COSAC* »<sup>1281</sup>. Cette proposition du Sénat français pourrait être utilisée comme un tremplin pour transformer la COSAC en une seconde Chambre parlementaire au niveau de l'UE. Par conséquent, il est clair que le rôle du secrétariat de la COSAC devrait être encore renforcé pour jouer le rôle d'une tour de contrôle dans une galaxie de coopération interparlementaire au sein de l'UE.

Quant à la deuxième question, avant d'examiner la possibilité de transformer la COSAC, il convient d'identifier la nécessité de créer une telle seconde Chambre parlementaire au niveau de l'UE. Le contrôle solitaire du PE n'étant pas suffisamment efficace du point de vue de la résorption du déficit démocratique, les parlements nationaux doivent jouer le rôle irremplaçable qui revient aux représentants directs des peuples et des nations constituant l'Union. C'est pourquoi il devient possible d'imaginer la création d'une seconde Chambre<sup>1282</sup>.

---

<sup>1280</sup> Jančić (D.) (2017). *op. cit.*, p. 312.

<sup>1281</sup> Le 32<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Helsinki, 1-3 décembre 2019, p. 12.

<sup>1282</sup> Voy. « Quelles réformes pour l'Europe de demain », rapport de Mmes Catala et Ameline, Doc. A.N., n° 1939, 1994-1995, p. 94-100 ; Jürgen Neyer estime que la COSAC pourrait être transformée en une assemblée constitutionnelle interparlementaire dans laquelle les commissions des affaires européennes des assemblées nationales deviennent acteurs essentiels de l'UE, au-delà de leur rôle d'observateur des politiques de leurs gouvernements. Sur ce point, voy. Neyer (J.) (2015). « Empowering the Sovereign: National Parliaments in

Les débats sur la création d'une seconde Chambre au niveau européen sont apparus à plusieurs reprises<sup>1283</sup>, en tenant compte de l'importance de la participation des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'UE<sup>1284</sup>. M. Yves GUENA, sénateur français a affirmé qu'une Chambre des parlements nationaux, dont les attributions seraient différentes de celles du Parlement européen, ajouterait au contrôle exercé par ce dernier, un contrôle enraciné dans les vies politiques nationales<sup>1285</sup>. Parmi les chefs d'État, pour la première fois, Vaclav Havel, le Président de la République tchèque a annoncé, lors d'une séance du Sénat français qui a eu lieu en mars 1999, qu'« à côté du Parlement européen dont la structure représente la montée des États membres, une seconde Chambre plus petite devrait être créée (...) dans laquelle chaque parlement national envoie deux membres. Dans cette seconde Chambre, les votes des petits États membres auraient un poids identique avec ceux des grands États membres »<sup>1286</sup>. Par la suite, en 2000 et en 2001, plusieurs autres chefs d'État ont présenté leurs propositions pour la création d'une seconde Chambre parlementaire au niveau européen. Dans son discours qui a eu lieu à l'université d'Humboldt qui se trouve à Berlin, Joschka Fischer, le ministre des affaires étrangères allemand a fait valoir qu'un Parlement européen bicaméral était nécessaire en vue de représenter deux éléments différents : une Europe des États-nations et une Europe des citoyens<sup>1287</sup>. Il a identifié deux modèles possibles pour une telle Chambre : soit un « Sénat » dans lequel chaque État membre a le même nombre des membres soit une Chambre comme le *Bundesrat* allemand où le nombre de membres varie selon la taille de l'État membre<sup>1288</sup>. Le Premier ministre britannique, Tony Blair, dans son discours prononcé le 9 octobre 2000 à la Bourse de Varsovie, a affirmé que le moment était venu d'associer les représentants des Parlements nationaux en dotant le Parlement européen d'une seconde Chambre<sup>1289</sup>. Selon lui, celle-ci devrait être créée pour effectuer deux tâches : examiner les travaux de l'UE à la lumière du principe de subsidiarité et aider au contrôle démocratique au niveau européen de la politique étrangère et de sécurité commune<sup>1290</sup>. De même, le président de la République, Jacques Chirac, dans son discours prononcé à Montpellier le 4 octobre 2001,

---

European Union Monetary and Financial Policy », in: *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* édité par Simona Piattoni, Oxford, Oxford University Press, p. 232.

<sup>1283</sup> En 2000, V. Havel, C. Poncelet, J. Fischer, G. Verhofstadt et T. Blair se sont montrés favorables à la création d'une deuxième chambre au niveau européen. Voy. Larhant (M.) (2005). *op. cit.*, p. 16 ; L'idée de créer une seconde chambre est reprise périodiquement par les dirigeants politiques, surtout français et britanniques. Voy. [http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat\\_europeen.html](http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat_europeen.html)

<sup>1284</sup> La participation des parlements nationaux au processus décisionnel communautaire peut être institutionnalisée par la création d'une seconde chambre. Voy. Verdier (M.-F.) (1995). « Vers une seconde chambre pour l'Europe ? De la nécessité démocratique d'associer les parlements nationaux à la révision du traité de Maastricht et d'institutionnaliser leur participation au processus décisionnel », *LPA*, 22 septembre, n°114, pp. 20-23.

<sup>1285</sup> Rapport d'information de M. Yves GUENA, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, n° 104 (1994-1995) – 2 décembre 1994, p. 41. (Consultation disponible à [http://www.senat.fr/rap/1994-1995/i1994\\_1995\\_0104.pdf](http://www.senat.fr/rap/1994-1995/i1994_1995_0104.pdf)).

<sup>1286</sup> Voy. Le 7<sup>ème</sup> rapport de la Chambre des *Lords* publié le 27 novembre 2001, session 2001-02, HL Paper 48. (Consultation disponible à <https://publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldcom/48/4801.htm>)

<sup>1287</sup> *Ibid.*

<sup>1288</sup> *Ibid.*

<sup>1289</sup> Priollaud (F.-X.) (2003). « Les modalités du contrôle parlementaire dans l'Europe des Quinze », in : *Les Européens en 2003* sous la direction de Dominique Reynié, Fondation Robert Schuman, Paris, Odile Jacob, p. 65.

<sup>1290</sup> Voy. Le 7<sup>ème</sup> rapport de la Chambre des *Lords* publié le 27 novembre 2001, session 2001-02, HL Paper 48, *préc.*

déclarait : « (...) *c'est essentiel, avoir une deuxième Chambre en Europe, qui soit une Chambre avec des représentants des Parlements nationaux et dont la fonction essentielle aussi pour l'enracinement de la démocratie, serait d'être l'élément d'alerte permanent sur la mise en cause du principe de subsidiarité, qui doit être à la racine même de notre Constitution européenne* »<sup>1291</sup>. En définitive, même si des éléments détaillés proposés pour l'organisation d'une telle Chambre varient selon les chefs d'État qui ont fait valoir la création de celle-ci, toutes les propositions sont d'accord sur le fait qu'une seconde Chambre des parlements nationaux devrait s'intégrer dans un nouveau Parlement européen qui est bicaméral et se compose d'une Chambre haute et d'une Chambre basse (l'actuel Parlement européen)<sup>1292</sup>.

Néanmoins, de telles initiatives ont été découragées par l'opposition de la plupart des parlements nationaux et du PE<sup>1293</sup>. En effet, dans son rapport du 27 novembre 2001, la Chambre des *Lords* souligne les inconvénients de la création d'une seconde Chambre au niveau européen<sup>1294</sup> :

- la création d'une telle Chambre risquerait de créer les conditions d'une relation conflictuelle avec le PE et de fournir un argument pour les gouvernements de moins informer leurs parlements respectifs sur les affaires européennes ;
- elle pourrait cristalliser les impatiences et les mécontentements des électeurs auxquels elle serait bien en peine de répondre.

En raison de ces inconvénients et des désaccords sur des conditions détaillées, ce débat sur la création d'une seconde Chambre en Europe s'est progressivement estompé au cours d'une dizaine d'années. Pourtant, au fur et à mesure que la coopération interparlementaire revêt plus d'importance après l'ère du Traité de Lisbonne, notamment après la prolifération des forums interparlementaires sectoriels, un tel débat resurgit. Même si la plupart des membres participants d'un tel ou tel forum interparlementaire européen ne semblent pas s'y intéresser, des propositions relatives à la création d'une seconde Chambre parlementaire européenne sont constamment présentées<sup>1295</sup>. Plusieurs auteurs affirment la nécessité d'une seconde Chambre parlementaire en Europe et présentent leurs propositions<sup>1296</sup>.

Dans le cadre d'une perception commune selon laquelle il est nécessaire que surgisse un débat sur la création d'une seconde Chambre parlementaire au sein de l'UE, une question se pose : la COSAC pourrait-elle fonctionner comme une telle Chambre ? Pour répondre à cette question, il vaudrait mieux examiner, en même temps, la troisième question de savoir comment

---

<sup>1291</sup> Priollaud (F.-X.) (2003). *op. cit.*, p. 65.

<sup>1292</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>1293</sup> Fasone (C.) et Lupo (N.) (2016). *op. cit.*, p. 348.

<sup>1294</sup> Priollaud (F.-X.) (2003). *op. cit.*, p. 67.

<sup>1295</sup> Par exemple, lors de la Conférence interparlementaire sur la SCEG qui a eu lieu à Bruxelles en février 2018, Mme. Fabienne KELLER, le vice-Président de la commission des finances du Sénat français (Les Républicains, PPE), a proposé de créer un Sénat européen afin d'atténuer le déficit démocratique surtout en matière de la gouvernance économique de l'UE.

<sup>1296</sup> Cf. Cooper (I.) (2012).; Jančić (D.) (2017).; Cattoir-Jonville (V.) (2017). Parmi ces auteurs qui se mettent d'accord sur la nécessité de créer une seconde Chambre parlementaire au niveau de l'UE, Cattoir-Jonville (V.) mentionne la possibilité de se servir de la COSAC comme une seconde Chambre parlementaire européenne.

mettre fin aux doutes relatifs à la transformation de la COSAC en une seconde Chambre parlementaire européenne. Il s'agirait de répondre aux questions telles que celle de double mandat des parlementaires nationaux et européens, celle de révision du Traité, celle de la taille d'une telle Chambre ainsi que celle de savoir si cette seconde Chambre comprend une dimension régionale.

En ce qui concerne la question du double mandat, si la COSAC fonctionne comme une seconde Chambre parlementaire en Europe, les parlementaires nationaux participants à cette Conférence deviennent les membres d'une telle seconde Chambre. Or, depuis la rupture totale du lien entre le PE et les parlements nationaux de l'UE<sup>1297</sup>, les parlementaires nationaux ne jouissent pas d'un autre mandat parlementaire au niveau européen selon leurs lois respectives. Pourtant, ces dernières pourraient permettre une fonction particulière aux parlementaires nationaux participants à la COSAC si considérée comme une seconde Chambre parlementaire européenne. Chaque parlement national pourrait désigner une délégation pour le représenter au sein d'une telle haute Chambre européenne. La durée des activités des parlementaires délégués au sein de ladite Chambre pourrait être attachée à celle du mandat des parlementaires délégués dans leur parlement respectif, ou alors décidée par chaque parlement national de manière arbitraire (par exemple, deux ans ou deux ans et demi). Les députés européens participants à ce forum pourraient être aussi confrontés au problème de double mandat étant donné que dans un système bicaméral, un parlementaire étant membre d'une Chambre basse ne peut être membre d'une Chambre haute. Pour attribuer un tel double mandat aux députés européens qui prendraient part à une seconde Chambre parlementaire européenne, il faudrait modifier non seulement le règlement intérieur du PE mais aussi les Traités, ce qui est un processus long et complexe. Pourtant, il n'est pas nécessaire de craindre le conflit entre un tel double mandat avec les lois constitutionnelles nationales et les Traités. Car ces préoccupations découlent d'une hypothèse selon laquelle dans un pays dont le système parlementaire est bicaméral, une seconde Chambre parlementaire est une organisation constitutionnelle ayant certains pouvoirs officiels. Au niveau de l'UE, une seconde Chambre parlementaire devrait-elle être absolument une organisation institutionnelle ayant des pouvoirs officiels ? La réponse à cette question est négative. En effet, en premier lieu, si une seconde Chambre fonctionne comme un organe consultatif, il ne serait pas très difficile de permettre un double mandat aux parlementaires nationaux et européens qui participent à la COSAC transformée en une seconde Chambre parlementaire dans l'UE. Si le recours au terme de « seconde Chambre » pose problème, on pourrait emprunter le terme « Congrès des peuples d'Europe » qui a été proposé par Valéry Giscard d'Estaing<sup>1298</sup>. Il serait également envisagé de présenter une telle seconde Chambre comme un « Conseil parlementaire des anciens », lequel aurait vocation à fournir des recommandations larges mais contraignantes sur des problèmes fondamentaux d'intégration européenne sous la forme de plans d'action<sup>1299</sup>. Quel que soit le nom que l'on donne à la COSAC transformée, il est admis qu'il est important de « *trouver une formule à la fois visible*

---

<sup>1297</sup> *supra* Partie I, Titre I, Ch. I, Section I, §1, A (La rupture du lien entre le PE et les parlements nationaux).

<sup>1298</sup> Le « Congrès des peuples d'Europe » figure à l'article 19 de l'avant-projet de traité constitutionnel (CONV369/02) rendu public les 28 octobre 2002.

<sup>1299</sup> Jančić (D.) (2017). *op. cit.*, p. 312.

*et utile, qui permette d'impliquer les parlements nationaux – et à travers eux les citoyens – à la construction européenne »<sup>1300</sup>.*

Concernant la taille d'une telle seconde Chambre parlementaire au niveau de l'UE, on pourrait continuer à garder celle de chaque délégation de l'actuelle COSAC. Mais quant à la dimension régionale de ladite Chambre, à la différence de l'actuelle COSAC<sup>1301</sup>, il faudrait ne plus permettre aux parlements nationaux de composer leur délégation avec des parlementaires régionaux parce qu'une seconde Chambre parlementaire au niveau de l'UE s'occuperait non seulement du contrôle de la conformité du principe de subsidiarité mais également de celui des politiques de l'UE, lesquelles sont prises par des décisions entre les gouvernements des États membres de l'UE. En effet, si les parlementaires à plusieurs dimensions sont membres d'une seconde Chambre parlementaire au niveau de l'UE, différents intérêts régionaux seraient ajoutés au conflit existant entre des intérêts nationaux et européens, ce qui embrouillerait le terrain politique de ladite Chambre et puis entraverait l'achèvement de l'objectif de ladite Chambre.

En définitive, si de manière généreuse, l'on applique un système parlementaire bicaméral dans l'UE, il serait possible de transformer la COSAC en une seconde Chambre parlementaire au niveau de l'UE, quel que soit le nom que lui sera donné. Considérant que le PE ne jouit pas du même pouvoir législatif au niveau de l'UE que celui d'un parlement national au niveau national, il ne serait pas étonnant qu'une seconde Chambre parlementaire dans l'UE fonctionne comme un comité parlementaire consultatif<sup>1302</sup>. La transformation de la COSAC en une seconde Chambre parlementaire pourrait ne nécessiter qu'une révision du règlement intérieur de la COSAC sans modifier des Traités. Bien évidemment, certains pourraient critiquer la valeur ajoutée limitée obtenue par une COSAC transformée en une seconde Chambre si elle ne dispose que d'un pouvoir consultatif sans un pouvoir décisionnel. À cette objection, il pourrait être rétorqué que plusieurs États membres de l'UE gardent leur système parlementaire bicaméral malgré le peu de pouvoir décisionnel de leur Chambre haute. En effet, l'introduction d'une seconde Chambre parlementaire dans l'UE serait utile pour surveiller les activités intergouvernementales qui se font dans l'UE, par le renforcement du pouvoir consultatif. Il va de soi que le pouvoir consultatif d'un organe parlementaire plus institutionnalisé comme une seconde Chambre devrait être plus effectif que celui d'un simple forum parlementaire qui ne se tient qu'une fois par semestre. Si la COSAC était élevée au rang de seconde Chambre parlementaire et englobait les trois coopérations interparlementaires sectorielles (la CIP pour la PESC/PSDC, la CIP sur la SCEG et le GCPC d'Europol) en tant

---

<sup>1300</sup> Priollaud (F.-X.) (2003). *op. cit.*, p. 67.

<sup>1301</sup> Dans la COSAC actuelle, les parlementaires régionaux pourraient être membres de la délégation d'un parlement national. Il s'agit du cas de la délégation belge.

<sup>1302</sup> Il faudrait distinguer entre le terme « seconde Chambre de l'UE » et celui « seconde Chambre parlementaire de l'UE ». En effet, les parlements nationaux ne forment pas une troisième Chambre de la législature de l'UE, mais ont plutôt demandé des comptes à la seconde Chambre de l'UE, le Conseil. Voy. Le rapport du 27 mars 2014 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux (2013/2185(INI)), Commission des affaires constitutionnelles, Rapporteur : Carlo Casini, A7-0255/2014.

que des commissions sectorielles de cette seconde Chambre, il faudrait modifier et coordonner les règlements intérieurs respectifs de ces trois forums interparlementaires sectoriels.

## **Section II – La CPPUE, une conférence pilote des coopérations interparlementaires**

La Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE), qui se réunit chaque printemps dans le pays qui exerce la présidence du Conseil de l'UE au second semestre de l'année précédente, pourrait fonctionner en tant que conférence pilote des coopérations interparlementaires. La CPPUE se montre digne de guider d'autres Conférences/réunions interparlementaires (hors réunions interparlementaires des commissions sectorielles du PE) et de jouer un rôle coordinateur en leur sein (§1). Cependant, à l'heure actuelle, sa position est un peu ambiguë. Ici, nous allons examiner les défis majeurs de la CPPUE et ensuite faire des propositions pour l'avenir de la plus ancienne Conférence interparlementaire dans l'UE (§2).

### **§1. La CPPUE, une conférence coordinatrice des activités interparlementaires**

Un coordinateur pourrait représenter le groupe auquel il appartient. Les présidents des parlements ont une fonction de représentation pour leur parlement respectif. Autrement dit, ils sont les ambassadeurs principaux de leur parlement, avec toutes les limites exposées en termes d'autonomie et de caractère contraignant dans une hiérarchie idéale des activités de coopération interparlementaire<sup>1303</sup>. Ainsi, ils sont déjà habitués à exercer cette fonction à l'extérieur de leur parlement, tandis que les délégués des délégations des autres Conférences/réunions interparlementaires représentent leur parlement souvent pour la première fois au niveau européen. Une telle nature des présidents des parlements pourrait permettre à la CPPUE de jouer facilement un rôle coordinateur dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

La CPPUE pourrait se situer au sommet, ce qui permettrait de refléter la position institutionnelle des présidents des parlements au niveau national<sup>1304</sup>. Il s'avère donc que les présidents des parlements pourraient contribuer non seulement à la coordination des activités des différentes Conférences/réunions interparlementaires dans l'UE mais également à la coordination des activités interparlementaires dans leur parlement respectif. Ici, on se concentrera sur le seul rôle coordinateur de l'ensemble des présidents des parlements dans une galaxie de coopération interparlementaire au sein de l'UE. Dans un premier temps, nous verrons comment les réunions des secrétaires généraux des parlements contribuent au rôle coordinateur de la CPPUE (A). Ce rôle se révèle comme celui 'quasi-constitutionnel' de la CPPUE (B).

---

<sup>1303</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 279

<sup>1304</sup> *Ibid.*

## **A. L'existence des réunions régulières des administrations parlementaires au niveau supérieur**

Inutile de préciser que les secrétaires généraux des parlements ne sont pas des parlementaires mais des fonctionnaires. Dans le cadre de la coopération interparlementaire, la réunion des secrétaires généraux des parlements est la seule réunion régulière des administrations parlementaires au niveau supérieur. Même si la manière de nommer un secrétaire général peut varier en fonction des règlements des parlements/Chambres<sup>1305</sup>, le rôle d'un secrétaire général d'un parlement ou d'une Chambre parlementaire est de conseiller en matière de procédure, d'apporter au président du parlement un concours en séance publique, de coordonner l'action des directions, et de préparer le programme législatif du parlement concerné<sup>1306</sup>.

Considérant ce rôle des secrétaires généraux des parlements, il est logique qu'une réunion des secrétaires généraux des parlements se tienne avant celle de la CPPUE. Par ailleurs, compte tenu du fait que la CPPUE a lieu une fois par an, il importe que les secrétaires généraux des parlements se réunissent pour préparer une réunion de la CPPUE. De plus, depuis qu'en 1999, la CPPUE a été transformée en forum, la réunion des secrétaires généraux des parlements se tient presque chaque année quelques mois avant une réunion de la CPPUE<sup>1307</sup>. Le caractère préparatoire de cette réunion se révèle dans les sujets de discussions pour chaque séance de ces réunions. En effet, lorsque l'on compare les sujets de discussions qui se trouvent respectivement dans l'ordre du jour de la réunion des secrétaires généraux des parlements et dans celui de la réunion de la CPPUE, il s'avère que les sujets abordés lors de la réunion de la CPPUE font suite à ceux de la rencontre des secrétaires généraux, laquelle a eu lieu quelques mois avant la réunion de la CPPUE. Par exemple, si la réunion de la CPPUE d'avril 2018 a discuté de l'avenir de l'UE<sup>1308</sup>, force est de constater que ce sujet avait aussi été traité lors de la réunion des secrétaires

---

<sup>1305</sup> En France, le secrétaire général de l'Assemblée nationale et celui du Sénat sont respectivement nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et par le Bureau du Sénat. Quant à la composition des Bureaux des deux Chambres, il faut se référer à la Chapitre III du règlement de l'Assemblée nationale et à la Chapitre I (Art. 3) du règlement du Sénat.

<sup>1306</sup> L'article 8 des lignes directrices de Stockholm de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, adoptée par la Conférence des Présidents à Stockholm au 15 mai 2010, prévoit que « 1. Les Secrétaires généraux, ou d'autres hauts responsables désignés, se réunissent en vue de se consulter sur le projet d'ordre du jour, de même qu'en vue d'autres consultations mutuelles. 2. Les Secrétaires généraux des parlements membres, ou d'autres hauts responsables désignés, assistent leurs Présidents respectifs lors des réunions de la Conférence des parlements membres assisteront leurs Présidents respectifs lors des réunions de la Conférence. 3. L'organisation de ces réunions revient au parlement détenant la Présidence de la Conférence et suit, dans la mesure du possible, les critères prévus pour la Conférence elle-même, sauf pour ce qui est des langues de travail, qui se limitent à l'Anglais et au Français. »

<sup>1307</sup> Une réunion des secrétaires généraux des parlements a lieu *a priori* en janvier ou en février et une réunion de la CPPUE se tient *a priori* en avril ou en mai.

<sup>1308</sup> Le projet de programme de la réunion de la CPPUE, tenue en avril 2018, [<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc561bad02a0161bcc7d03e017d.do>].

généraux, tenue à Tallinn en janvier 2018<sup>1309</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'en 2018, les sujets de discussion entre ces deux réunions ne sont pas tous identiques. En revanche, en 2019, ils l'ont été. Les deux réunions ont traité respectivement des deux sujets suivants : « *l'Union européenne et ses voisins* » et « *l'Union européenne avant les élections européennes – le développement de la coopération entre les parlements nationaux et les institutions européennes* »<sup>1310</sup>. Ceci nous permet de confirmer que la réunion des secrétaires généraux des parlements a une importance non négligeable qui oriente le choix des sujets de discussion de la réunion de la CPPUE, au-delà d'une simple rencontre coordonnant des questions techniques comme celles relatives à l'IPEX.

Cette réunion régulière des administrations parlementaires au niveau supérieur contribue à la coordination du calendrier de toutes les activités interparlementaires de l'année. En fait, « *les informations relatives aux réunions régulières avec les comités sectoriels, la COSAC ou les autres forums et réseaux établis, ainsi que les réunions interparlementaires ad hoc prévues ou envisagées, devront être envoyées au secrétaire général du parlement accueillant la prochaine Conférence des Présidents dans un délai lui permettant de les présenter aux réunions des secrétaires généraux et de les inclure dans un calendrier des réunions établi annuellement ou à long terme.* »<sup>1311</sup> Il ne fait pas l'ombre d'un doute que le secrétaire général du parlement accueillant la prochaine CPPUE discute bien avec les autres secrétaires généraux des parlements de l'UE avant d'inclure de telles informations dans un calendrier des réunions interparlementaires qui sont censées être programmées chaque année.

L'avantage de l'existence d'une réunion des secrétaires généraux des parlements est déterminant dans le cadre du Traité de Lisbonne. Lors de la rencontre extraordinaire des secrétaires généraux qui a eu lieu à Bruxelles le 7 décembre 2009, « *les secrétaires généraux du Parlement européen et de la Commission ont fait des présentations sur le point de vue de leur institution respective au sujet de la coopération avec les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne* »<sup>1312</sup>. En fait, on peut estimer que sous l'ère du Traité de Lisbonne, cette rencontre, qui a été la toute première réunion interparlementaire au sein de l'UE après l'entrée en vigueur dudit Traité, a jeté les bases d'un échange de vues et de pratiques exemplaires sur le contrôle parlementaire du traitement des questions relatives à l'UE par les gouvernements.

---

<sup>1309</sup> Le projet de programme de la réunion des secrétaires généraux de la CPPUE, tenue en janvier 2018, [<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56048065401604b10fdef03ad.do>].

<sup>1310</sup> Le projet de programme de la réunion de la CPPUE, tenue en avril 2019, [<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5682ac32801682d66c77602e6.do>]; Le projet de programme de la réunion des secrétaires généraux de la CPPUE, tenue en janvier 2019, [<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56776849501677a189d4d030e.do>].

<sup>1311</sup> Voy. Annexe des lignes directrices pour la coopération interparlementaire approuvées à La Haye en 2004 (Consultation disponible à [https://presidenciaue.parlamento.pt/frances/documentos/aeuropeus/ligne\\_directrice\\_lahaye2004.pdf](https://presidenciaue.parlamento.pt/frances/documentos/aeuropeus/ligne_directrice_lahaye2004.pdf)).

<sup>1312</sup> Voy. Résumé et conclusions sur IPEX lors de la rencontre extraordinaire des secrétaires généraux à Bruxelles le 7 décembre 2009.

Au vu de ce qui précède, on peut constater que la réunion des secrétaires généraux des parlements joue un rôle important dans la fonction de coordination de la CPPUE.

**Tableau 12. « Les réunions des Présidents des Parlements de l'UE »**

<b>Date</b>	<b>Lieu</b>	<b>Sujets de discussion</b>
20-22 mai 1999	Portugal (Lisbonne)	Les défis de la globalisation pour l'institution parlementaire ; Coopération interparlementaire après le Traité d'Amsterdam
5-6 mai 2000	France (Strasbourg)	La relation entre les parlements nationaux et l'Assemblée parlementaire ; Crime et corruption
22-24 septembre 2000	Italie (Rome)	Le rôle des Parlements dans le processus de réforme de l'Union européenne et dans l'élaboration d'une Charte des droits ; la qualité de la législation ; la définition des missions de la Conférence et des principes qui en règlent le fonctionnement
16-17 novembre 2001	Suède (Stockholm)	Le rôle des Parlements nationaux dans les structures européennes ; une contribution parlementaire au processus lancé par le Sommet de Nice ; le rôle des Parlements durant la période des négociations pour l'adhésion à l'UE
7-9 juin 2002	Espagne (Madrid)	Les Parlements nationaux dans le cadre institutionnel européen ; les Parlements nationaux et l'avenir de l'Europe
22-24 mai 2003	Grèce (Athènes)	Les Parlements européens et la Convention sur l'avenir de l'Europe ; le rôle des Parlements européens dans une Europe élargie : la dimension institutionnelle et politique
2-3 juillet 2004	Pays-Bas (La Haye)	Le contrôle du principe de subsidiarité ; le régime linguistique lors des conférences prochaines ; la coopération interparlementaire et l'agenda européen et mondial après l'élargissement
6-7 mai 2005	Hongrie (Budapest)	Coordination interparlementaire ; coopération entre la Commission européenne et les Parlements de l'UE ; rationalisation des organisations interparlementaires européennes ; Parlements européens et les perspectives financières pour la période de 2007-2013 ; ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe ; contribution des Parlements de l'UE au renforcement du rôle global de l'UE ; relations parlementaires entre l'UE et les Balkans de l'Ouest
29 juin-1 juillet 2006	Danemark (Copenhague)	Coopération interparlementaire et un échange d'information sur la période de réflexion et sur le futur d'Europe
24-27 mai 2007	Slovaquie (Bratislava)	Futur d'Europe ; coopération interparlementaire ; croissance de la sensibilisation nationale et européenne ; assistance aux parlements concernant de nouvelles démocraties émergentes ; Ukraine, voisin de l'Est de l'UE
19-21 juin 2008	Portugal (Lisbonne)	Le processus de ratification du Traité de Lisbonne ; le renforcement de la Construction européenne ; nouvelles responsabilités des parlements nationaux et partenariat avec les PE ; la participation des femmes à la vie politique ; nouvelles fonctionnalités de l'IPEX ; défis et priorités de l'agenda européen
26-28 février 2009	France (Paris)	L'avenir institutionnel de l'Union et de la mise en œuvre des dispositions du Traité de Lisbonne par les

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

		Parlements nationaux ; la gestion des crises et l'implication des Parlements ; la préparation du volet parlementaire d'une présidence de l'UE et l'avenir de l'Europe à l'horizon 2030
11-12 décembre 2009	Suède (Stockholm)	Rencontres interparlementaires ; fréquence de la CPPUE et coordination des rencontres ; question de subsidiarité
14-15 mai 2010	Suède (Stockholm)	Le Traité de Lisbonne et la coopération interparlementaire ; nouvelles technologies et communication
4-5 avril 2011	Belgique (Bruxelles)	Suivi parlementaire de la PESC/PSDC ; Parlement, opinion publique et média ; rôle des parlements dans la surveillance de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice
19-21 avril 2012	Pologne (Varsovie)	La crise de l'unité européenne ; le contrôle parlementaire de la PESC/PSDC ; le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire – les implications pour les parlements de l'UE ; Parlement, opinion publique et média
21-23 avril 2013	Chypre (Nicosie)	Le rôle des parlements nationaux de l'UE et du Parlement européen dans le renforcement de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays tiers, en particulier dans la région méditerranéenne ; rapprocher l'Union européenne de ses citoyens  L'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ; la cohésion sociale en période d'austérité - ce que peuvent faire les parlements nationaux
6-8 avril 2014	Lituanie (Vilnius)	Surmonter les conséquences de la crise économique et financière : rôle des parlements ; cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : les leçons du contrôle de la subsidiarité dans les parlements ; coopération interparlementaire avec les pays du Partenariat oriental ; coopération interparlementaire dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice
19-21 avril 2015	Italie (Rome)	La croissance ; les droits fondamentaux ; le rôle des parlements de l'UE dans la négociation de traités internationaux ; le renforcement du dialogue politique
22-24 mai 2016	Luxembourg (Luxembourg)	La gestion des flux migratoires ; le renforcement de l'Union européenne ; le rôle des Parlements nationaux et coopération interparlementaire ; assurer la sécurité des citoyens dans le respect des libertés fondamentales
23-24 avril 2017	Slovaquie (Bratislava)	Avenir de l'UE en tant qu'acteur global dans le contexte des changements actuels sur la scène politique globale et le rôle des parlements nationaux ; rapprochement de l'activité parlementaire vers les citoyens dans les temps modernes – échange des bonnes pratiques ; débat sur les modalités du groupe de la surveillance parlementaire conjointe d'Europol (JPSG)
22-24 avril 2018	Estonie (Tallinn)	L'avenir de l'Union européenne ; sécurité et défense européenne

8-9 avril 2019	Autriche (Vienne)	L'Union européenne et ses voisins ; l'Union européenne avant les élections européennes-le développement de la coopération entre les parlements nationaux et les institutions européennes
17-19 mai 2020	Finlande (Helsinki)	Réunion annulée à cause de la pandémie de Covid-19
10 mai 2021	Allemagne (Berlin, visioconférence)	Transition numérique et mutation de la sphère publique – Dangers et chances pour la démocratie représentative

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.)

\*Même si la CPPUE a été établie en 1963, elle a commencé à avoir la forme de forum à partir de l'année 1999.

## **B. Le rôle 'quasi-constitutionnel'**

Le caractère structurant de la CPPUE a été révélé dans le processus d'adoption des lignes directrices pour la coopération interparlementaire dans l'Union européenne de 2004 (La Haye)<sup>1313</sup>, de 2008 (Lisbonne)<sup>1314</sup> et les lignes directrices de Stockholm de la CPPUE arrêtées en 2010<sup>1315</sup>. Il semble que ce caractère réglementaire de la CPPUE soit renforcé, par son rôle 'quasi-constitutionnel' dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE<sup>1316</sup>. Elle cherche à installer un développement bien organisé et stable des activités interparlementaires dans l'UE<sup>1317</sup>. En fait, le leadership de la CPPUE se manifeste par l'influence qu'elle exerce sur les règlements intérieurs des nouvelles conférences interparlementaires<sup>1318</sup>. Il est mis en exergue dans le processus de mise en place la CIP pour la PESC/PSDC et la CIP sur la SCEG (1) plus clairement que dans le processus qui consiste à établir le Groupe de Contrôle Parlementaire Conjoint d'Europol (GCPC d'Europol) (2). En exerçant un impact sur la création de telles conférences/réunions interparlementaires sectorielles, la CPPUE est considérée comme une conférence coordinatrice des différentes coopérations interparlementaires.

### **1. Le rôle quasi-constitutionnel dans la création de la CIP pour la PESC/PSDC et celle de la CIP sur la SCEG**

La CPPUE s'est penchée sur des questions importantes telles que la mise en place d'un mécanisme de contrôle pour la PESC/PSDC de l'UE et une coopération dans le cadre de coordination économique et financière (le processus connu sous le nom de « semestre européen »)<sup>1319</sup>. Elle a emprunté à la COSAC la possibilité de mettre en place, sur la base du

---

<sup>1313</sup> Lignes directrices pour la coopération interparlementaire approuvées à La Haye en 2004, préc.

<sup>1314</sup> Guidelines for inter-parliamentary cooperation approved in Lisbon in 2008. (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54b222e18014b53e6a34d399b.do>).

<sup>1315</sup> Lignes directrices de Stockholm de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, adoptée par la Conférence des Présidents à Stockholm au 15 mai 2010.

<sup>1316</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-95.

<sup>1317</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-101.

<sup>1318</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-95.

<sup>1319</sup> Rapport annuel 2010/2011 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements

modèle fourni par l'article 10 du Protocole n°1 annexé au Traité de Lisbonne, des Conférences interparlementaires sectorielles<sup>1320</sup>. En effet, après plus d'une année de négociation<sup>1321</sup>, les participants de la CPPUE qui s'est tenue à Varsovie en avril 2012, sont finalement parvenus à un accord sur la CIP pour la PESC/PSDC<sup>1322</sup>. La CPPUE est en capacité de coordonner les activités de la CIP pour la PESC/PSDC<sup>1323</sup>.

La mise en place de la Conférence sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne (CIP sur la SCEG) était plus controversée. La CPPUE a essayé de résoudre le problème de retard concernant l'adoption du règlement intérieur de ladite Conférence<sup>1324</sup>. Enfin, lors de la CPPUE qui s'est tenue à Rome en avril 2015, les présidents des parlements de l'UE ont adopté le règlement intérieur de la CIP sur la SCEG<sup>1325</sup>. Dans ce règlement intérieur, la CPPUE a mentionné des questions relatives au temps et aux régimes linguistiques mais n'a pas touché aux questions les plus polémiques telles que la taille des délégations ainsi que la relation entre le PE et les parlements nationaux dans ce nouveau forum<sup>1326</sup>.

Compte tenu du rôle de coordination de la CPPUE, cette dernière était la seule instance à permettre de sortir de l'impasse<sup>1327</sup>. Il apparaît ainsi que la CPPUE a pu exercer une fonction d'arbitrage dans le cadre de la mise en place des nouvelles conférences sectorielles<sup>1328</sup>. Autrement dit, le rôle quasi-constitutionnel de la CPPUE découle du désaccord persistant entre le PE et les parlements nationaux concernant l'organisation de la CIP pour la PESC/PSDC et de la CIP sur la SCEG<sup>1329</sup>.

Mais d'un point de vue normatif, il ne serait pas pertinent qu'en lieu et place des membres des nouvelles conférences sectorielles, les Présidents des parlements de l'UE négocient l'organisation de telles conférences après leur établissement initial<sup>1330</sup>. Ainsi, l'autorité réglementaire de la CPPUE est limitée à un stade initial d'opération des autres conférences, ce qui démontre que l'objectif de la CPPUE est de promouvoir une coopération interparlementaire au sein de l'UE, non pas de diriger d'autres conférences<sup>1331</sup>. Dans le

---

nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne » publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen.

<sup>1320</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 283.

<sup>1321</sup> Lors de la CPPUE qui s'est tenue à Bruxelles les 4 et 5 avril 2011, les présidents des parlements de l'UE ont discuté de la mise en place de la CIP pour la PESC/PSDC.

<sup>1322</sup> Rapport annuel 2012 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne » publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen.

<sup>1323</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-96.

<sup>1324</sup> *Ibid.*

<sup>1325</sup> Rapport annuel 2014/2015 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », préc., p. 20.

<sup>1326</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-97.

<sup>1327</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 283.

<sup>1328</sup> *Ibid.*

<sup>1329</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-95.

<sup>1330</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 284.

<sup>1331</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 285.

processus d'établir la CIP pour la PESC/PSDC et la CIP sur la SCEG, on constate que les Présidents des parlements de l'UE trouvent un moyen de remplir leur rôle de coordination de coopération interparlementaire, lorsqu'une coopération pour la mise en place de telles conférences sectorielles s'est stoppée à cause de désaccords<sup>1332</sup>.

## **2. Le rôle quasi-constitutionnel un peu limité dans la mise en place du GCPC d'Europol**

La CPPUE a aussi influencé la mise en place du groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC d'Europol). Les Conclusions de la CPPUE tenue à Bratislava en avril 2017 sont considérées comme un point de référence pour établir un règlement intérieur de ce nouveau forum<sup>1333</sup>. Effectivement, les modalités d'institution de ce groupe étaient la question la plus concrète pour la CPPUE qui s'est tenue à Bratislava en avril 2017, même si elles ne faisaient pas l'objet d'un point séparé de l'ordre du jour de ladite Conférence<sup>1334</sup>. En effet, dans cette Conférence, les présidents des parlements de l'UE ont constitué ce groupe conformément à l'article 51 première alinéa du règlement Europol<sup>1335</sup> et conformément à l'article 9 du protocole 1 du Traité de Lisbonne. Dans l'annexe de leurs conclusions, ils ont donné un guide quant à l'organisation et le fonctionnement du GCPC d'Europol<sup>1336</sup>. Cependant, ils ne se sont pas investis dans l'adoption du règlement intérieur de ce groupe, en lui laissant définir lui-même les détails supplémentaires de son travail et agir sur la base du consensus<sup>1337</sup>, ce qui est différent du rôle que la CPPUE a joué dans la mise en place de la CIP pour la PESC/PSDC et de la CIP sur la SCEG.

Cette intervention moins active de la CPPUE dans la mise en place du GCPC d'Europol s'explique par le fait que contrairement à une conférence interparlementaire, le GCPC d'Europol se veut un organe de contrôle et de suivi et doit être capable d'exercer ses droits de contrôle d'une manière efficace<sup>1338</sup>. Compte tenu du fait que le rôle de contrôle est précisément indiqué déjà dans l'intitulé de ce nouvel organe interparlementaire alors que les deux autres Conférences sectorielles poursuivent implicitement ce rôle de contrôle, il semble logique que le GCPC d'Europol ait un peu plus d'autonomie concernant la définition de son travail que les deux Conférences sectorielles l'ont. Par ailleurs, le rôle de la CPPUE dans l'élaboration des règlements pourrait être marginal puisque l'article 88 du TFUE dispose qu'Europol devrait être gouverné par des règlements adoptés sous la procédure législative ordinaire dans laquelle une proposition de la Commission ne peut être adoptée que lorsque le Conseil et le PE parviennent

---

<sup>1332</sup> *Ibid.*

<sup>1333</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-98.

<sup>1334</sup> Rapport annuel 2017 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne » publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen, p. 22.

<sup>1335</sup> Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), préc.

<sup>1336</sup> Voy. L'annexe des conclusions de la CPPUE qui s'est tenue à Bratislava les 23 et 24 avril 2017.

<sup>1337</sup> Voy. Point 17 des conclusions de la CPPUE qui s'est tenue à Bratislava les 23 et 24 avril 2017.

(Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55cebc923015ceec86ad0343.do>).

<sup>1338</sup> Voy. L'annexe des conclusions de la CPPUE qui s'est tenue à Bratislava les 23 et 24 avril 2017.

à un accord (Articles 289 et 294 du TFUE)<sup>1339</sup>. Il est donc évident que l'esquisse des modalités de ce contrôle interparlementaire ne pourrait être amélioré par la CPPUE dont le pouvoir décisionnel *de iure et de facto*, est marginal et soumis aux contraintes déjà soulignées<sup>1340</sup>.

Or, une large utilisation de la fonction réglementaire par la CPPUE irait à l'encontre de la nature même de ce forum dont beaucoup de membres jouissent d'une autonomie constitutionnelle spéciale<sup>1341</sup>. Malgré la différence du niveau d'intervention de la CPPUE dans la mise en place de nouvelles conférences/réunions sectorielles, on constate qu'elle ne peut faire autre chose que proposer des orientations pour l'adoption des règles des procédures<sup>1342</sup>.

## **§2. La place ambiguë de la CPPUE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

La CPPUE jouit d'un certain prestige dans l'ère post-Lisbonne, même si elle n'est pas reconnue par les Traités, à la différence de la COSAC et de la CIP sur la SCEG<sup>1343</sup>. Au sein de la CPPUE, le président du PE et ceux des parlements nationaux jouent un rôle important dans l'organisation d'une nouvelle forme de coopération interparlementaire dans l'UE. Or, bien que la Conférence bénéficie à présent d'un rôle quasi-constitutionnel, il serait difficile de traiter des problèmes d'incohérence et de chevauchement des fonctions de différentes Conférences/réunions interparlementaires, sans déterminer les objectifs substantiels que la CPPUE devrait atteindre<sup>1344</sup>. Dans ce contexte, il convient d'analyser quels éléments remettent en question la raison d'être de ladite Conférence (A). Cette étude offrira des propositions en vue de donner sa juste place à cette Conférence et de la renforcer dans le cadre de la coopération interparlementaire à l'intérieur de l'UE (B).

### **A. Les défis de la CPPUE**

La CPPUE fait face à plusieurs défis : son fondement juridique insuffisant, un chevauchement entre le rôle de la COSAC et le sien, son implication limitée dans l'organisation des conférences/réunions interparlementaires, l'absence de mandat attribué aux présidents des parlements pour la prise de décision en son sein, ainsi que la stratégie à long terme pour le processus d'intégration dans le cadre de l'UE, stratégie à laquelle elle ne participe pas pleinement. Ces défis sont étroitement imbriqués.

---

<sup>1339</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 286; Le GCPC d'Europol trouve sa base juridique dans une source pure du droit de l'UE, voy. Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-101.

<sup>1340</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 287.

<sup>1341</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-101.

<sup>1342</sup> *Ibid.*

<sup>1343</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 278.

<sup>1344</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 279.

Le fondement juridique insuffisant de la CPPUE fait que le rôle de la COSAC et celui de la CPPUE se chevauchent, ce qui pourrait provoquer une crise d'identité de ces deux Conférences. L'article 9 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne semble imparfait en tant que base juridique de la CPPUE. Il prévoit que « [L]e Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union ». Cette disposition concerne non seulement la CPPUE mais également la COSAC. Or, la COSAC et ses fonctions étant clairement mentionnées et inscrites dans l'article 10 dudit Protocole, elle est considérée comme le concurrent principal de la CPPUE, en prenant l'initiative en matière de coordination de coopérations interparlementaires dans l'UE<sup>1345</sup>. En outre, la COSAC semble être dépourvue de son ancienne fonction de coordination dans le mécanisme d'alerte précoce<sup>1346</sup>, la frontière entre son rôle et celui de la CPPUE reste floue. Cela diminuerait l'impact de la CPPUE sur l'organisation des conférences/réunions interparlementaires car elle serait empêchée d'y jouer son rôle quasi-constitutionnel<sup>1347</sup>.

On pourrait dire que la multiplicité des statuts constitutionnels nationaux, encouragée par l'élargissement vers l'Est de l'UE, aurait pour conséquence un clivage interne au sein de la CPPUE<sup>1348</sup>. Or, il semble que cette diversité a un impact sur la COSAC, mais pas sur la CPPUE. En effet, dans certaines Chambres/parlements, la commission spéciale des affaires européennes dispose d'un mandat particulier, de sorte que les statuts constitutionnels de leur président diffèrent. Par contre, en général les présidents des Chambres/parlements ne disposent d'aucun mandat leur permettant de prendre une décision en dehors de leur institution<sup>1349</sup>.

La CPPUE n'est pas assez impliquée dans la stratégie à long terme pour le processus d'intégration dans le cadre de l'UE, que ce soit pour contrôler plus étroitement *ex post* la prise des décisions intergouvernementales, ou pour fournir des apports *ex ante*. Il faudrait que la CPPUE profite du fait que le président du PE en soit aussi membre, pour participer pleinement à ladite stratégie. En effet, le président du PE a obtenu de nouveaux pouvoirs pour prendre part aux réunions des institutions intergouvernementales de l'UE et co-définir cette stratégie avec d'autres institutions européennes<sup>1350</sup>.

---

<sup>1345</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p. E-99.

<sup>1346</sup> Même si la COSAC a l'intention de jouer un rôle important dans le mécanisme d'alerte précoce, jusqu'à présent, elle n'a pas assez montré son leadership dans ce mécanisme. Sur ce point, voy. Cygan (A.) (2016). *op. cit.*, p. 217; Van Keulen a aussi confirmé l'impasse sur les trois expériences de contrôle du principe de subsidiarité à travers la COSAC, même s'il affirme que cette dernière reste un forum important dans la coordination du dépôt des avis motivés dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Sur ce point, voy. Van Keulen (M.) (2016). *op. cit.*, p. 338.

<sup>1347</sup> Un exemple du rôle limité de la CPPUE se manifeste par le fait que cette dernière n'a pas adopté le règlement d'ordre intérieur de la CIP sur la SCEG. Voy. Fromage (D.) (2016b). *op. cit.*, p. 116.

<sup>1348</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 288.

<sup>1349</sup> Par exemple, dans son article 32, la Constitution française explique que quand le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat sont élus, elle ne leur attribue pas de mandat spécial pour la prise de décision au sein d'une réunion internationale.

<sup>1350</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 288.

## **B. Les propositions pour la CPPUE**

Considérant qu'à mode d'élection et à composition inchangés, le PE seul n'est pas en mesure d'assurer la coordination de la coopération interparlementaire<sup>1351</sup>, il apparaît pertinent que cette fonction soit assumée par la CPPUE. Dans cette optique, il convient de renforcer sa base juridique (1) et de l'encourager dans son rôle de promotion d'IPEX (2).

### **1. Le renforcement de la base juridique de la CPPUE**

Afin de donner sa juste place à la CPPUE au sein de coopération interparlementaire dans l'UE, il faudrait renforcer sa base juridique, ce qui pourrait régler le problème de chevauchement entre son rôle et celui des autres conférences/réunions interparlementaires. Pour cela, la relation entre le Conseil européen et le Conseil de l'UE nous fournit un exemple. En effet, le Conseil européen « *donne à l'Union européenne les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales* »<sup>1352</sup> et le Conseil de l'UE « *exerce des fonctions de définitions des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités* »<sup>1353</sup>. De même la CPPUE devrait donner les impulsions nécessaires à la coopération interparlementaire dans l'UE et en définir les grandes orientations chaque année afin que les autres conférences/réunions interparlementaires puissent discuter concrètement de sujets précis. Par exemple, les présidents des parlements de l'UE devraient être responsables de la planification des activités interparlementaires pour les 18 à 24 mois à venir et la COSAC les coordonnerait plus concrètement ensuite<sup>1354</sup>.

Étant donné que son champ de sujets de discussion est de nature transversale, la COSAC pourrait être comparée au Conseil des affaires générales, composé des ministres des affaires européennes de tous les États membres de l'UE. Tout comme le Conseil des affaires générales assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil de l'UE<sup>1355</sup> et prépare les réunions du Conseil européen, la COSAC joue un rôle important dans la coordination des discussions interparlementaires touchant aux différentes questions européennes et contribue à la préparation de la réunion de la CPPUE<sup>1356</sup>.

Une telle approche de la relation entre la CPPUE et les autres conférences/réunions interparlementaires dans l'UE pourrait être enregistrée dans de futurs traités. Une révision des

---

<sup>1351</sup> Fasone (C.) (2018c). op. cit., p. E-100.

<sup>1352</sup> L'article 15 §1 du TUE.

<sup>1353</sup> L'article 16 §1 du TUE.

<sup>1354</sup> Synthèse des discussions de la réunion de la CPPUE qui s'est tenue à Stockholm du 11 au 12 décembre 2009 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530b1bef60130b746bb2200ea.do>).

<sup>1355</sup> Concernant le Conseil des affaires générales, voy. L'article 16 §6 du TUE.

<sup>1356</sup> La réunion des secrétaires généraux des parlements de l'UE, qui a eu lieu du 26 au 27 janvier 2020, a utilisé la conclusion, la contribution ainsi que le rapport biannuel de la dernière réunion de la COSAC, en tant que ses documents de travail.

traités est urgente, vu l'émergence de nouvelles données telles que l'intelligence artificielle, la bio-informatique, la technologie financière, appelée « Fintech », ainsi que la pandémie de Covid-19. De tels facteurs requièrent une politique cohérente au niveau de l'UE. Il ne suffit pas de combler des failles juridiques par l'adoption de règlements ou directives de l'UE.

Il faudrait donc commencer à travailler sur une révision des traités pour s'adapter aux changements mondiaux. Lors de ce processus, il serait nécessaire de tenir également compte de la progression de la coopération interparlementaire dans l'UE, voire d'inscrire dans les Traités le rôle des Conférences/réunions interparlementaires sectorielles créées après le Traité de Lisbonne.

En attendant, il faudrait déjà redéfinir les lignes directrices de la coopération interparlementaire dans l'UE afin d'y insérer le rôle des Conférences/réunions interparlementaires sectorielles. En fait, les lignes directrices, adoptées en juin 2008 à Lisbonne, qui n'ont jamais été amendées, n'ont pas pris en compte plusieurs nouveautés concernant les parlements de l'UE<sup>1357</sup>. Elles n'ont pas intégré l'évolution des pratiques de coopération interparlementaire, la crise de la COSAC, ainsi que la mise en place des nouvelles Conférences interparlementaires<sup>1358</sup>, notamment lorsque le système des relations intergouvernementales était bien structuré<sup>1359</sup>. La CPPUE et ses organisations internes seraient potentiellement beaucoup plus efficaces pour réviser les lignes directrices de coopération interparlementaire dans l'UE, car la CPPUE est relativement petite, comparée aux autres Conférences<sup>1360</sup>. En 2019, la CPPUE de Vienne a désigné un groupe de travail à cet effet, projetant d'adopter ses conclusions lors de la réunion qui était censée se tenir en mai 2020<sup>1361</sup>. Ce projet inclut non seulement les trois Conférences/réunions interparlementaires sectorielles qui ont été omises des lignes directrices de coopération interparlementaire de 2008, mais également deux nouvelles réunions interparlementaires sectorielles : la réunion interparlementaire de commissions pour l'évaluation conjointe des activités d'Eurojust dans son article 2.6 et le groupe de contrôle parlementaire conjoint de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes dans son article 2.7. Or, le projet des lignes directrices de coopération interparlementaire révisé en 2020 comprend ces deux nouvelles réunions, avant même leur mise en place<sup>1362</sup>. Il en ressort que les présidents des parlements de l'UE sont déterminés à ne pas empêcher leur démarrage.

---

<sup>1357</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 287.

<sup>1358</sup> Il s'agit de la CIP pour la PESC/PSDC créée en 2012, de la CIP sur la SCEG créée en 2013 ainsi que du GCPC d'Europol créé en 2016.

<sup>1359</sup> Voy. Fabbrini (S.) (2015). *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 124-152.

<sup>1360</sup> Fasone (C.) (2016). *op. cit.*, p. 288.

<sup>1361</sup> La réunion de la CPPUE de 2020 a été annulée à cause de la pandémie de covid-19.

<sup>1362</sup> Voy. Projet des lignes directrices de coopération interparlementaire de 2020 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86ed658d7016eff00702f2649.do>)

## **2. Le rôle de promotion d'IPEX.**

IPEX (*InterParliamentary EU information EXchange*, organe d'échange d'information interparlementaire de l'Union européenne) est un système numérique, un réseau de correspondants destiné à l'échange de savoir-faire. Il fournit des informations facilement accessibles, visibles, actualisées et pertinentes sur les activités des parlements nationaux de l'UE concernant les affaires européennes. Cet instrument favorise la collaboration interparlementaire et promeut les affaires européennes au sein des parlements de l'UE et au-delà. C'est la CPPUE qui a contribué à créer IPEX<sup>1363</sup> et à améliorer sa capacité.

Depuis le lancement par la CPPUE du nouveau site web d'IPEX en 2006, ce dernier était l'objet de discussions au sein de la réunion des secrétaires généraux des parlements de l'UE. Depuis leur réunion en 2011, le rapport annuel et les conclusions sur IPEX sont publiés. La promotion d'IPEX est importante puisqu'elle soutient d'une part les travaux quotidiens des parlementaires dans les affaires européennes, et d'autre part met en évidence les activités (missions de contrôle et autres initiatives) des parlements nationaux de l'UE dans les affaires européennes<sup>1364</sup>.

Les efforts de la CPPUE (au niveau des secrétaires généraux des parlements de l'UE) pour améliorer IPEX se révèlent utiles dans les lignes directrices d'IPEX approuvées par la réunion des secrétaires généraux des parlements de l'UE qui s'est tenue à Rome le 13 mars 2015. Le préambule des lignes directrices d'IPEX montre ici clairement l'objectif d'IPEX. Il s'agit « *de soutenir la coopération interparlementaire dans l'Union européenne en offrant une plateforme permettant aux Parlements nationaux de l'Union européenne d'échanger par voie électronique des informations relatives à l'Union. Le site IPEX contient notamment une base de données destinées à l'échange d'informations concernant le contrôle des affaires européennes, y compris en matière de subsidiarité. Il contient également un calendrier des réunions interparlementaires, ainsi que des forums d'échanges de vues et une section « Nouvelles », et héberge le site de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, ainsi que les sites d'autres conférences interparlementaires de l'UE* ». Selon l'article 2 desdites lignes directrices, les secrétaires généraux des parlements de l'UE « *supervisent IPEX et adoptent les conclusions afférentes ; s'accordent sur les lignes directrices et sur les changements majeurs à apporter à IPEX ; désignent le Conseil d'IPEX ; nomment le président du Conseil d'IPEX parmi les secrétaires généraux des parlements représentés au sein du Conseil d'IPEX, conformément aux procédures visées aux articles 4 et 5 de ces lignes directrices ; approuvent la proposition du Conseil portant sur le cadre juridique et fonctionnel du recrutement et de l'administration quotidienne du responsable de l'information IPEX* ». Les

---

<sup>1363</sup> IPEX a été créé à la suite des recommandations faites et des accords conclus dans le cadre de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE de Rome en 2000 et de la Haye en 2004 (Les lignes directrices de coopération interparlementaire dans l'UE ont été adoptées par la CPPUE). Voy. Le préambule des lignes directrices d'IPEX approuvées lors de la réunion des secrétaires généraux des parlements de l'UE qui s'est tenue à Rome le 13 mars 2015.

<sup>1364</sup> Voy. Le rapport annuel d'IPEX publié lors de la réunion des secrétaires généraux des parlements de l'UE qui s'est tenue à Helsinki les 26 et 27 janvier 2020.

secrétaires généraux choisissent le président du Conseil lorsque le Parlement concerné n'est pas en mesure d'assumer la présidence du Conseil d'IPEX (Art. 5 desdites lignes directrices). Ils sont responsables de la révision de ces lignes directrices (Art. 11 desdites lignes directrices).

Ces faits démontrent que la CPPUE influence IPEX à tous les niveaux. À cet égard, cet élargissement du rôle de la CPPUE prouve que la coopération interparlementaire s'effectue d'une façon normale et régulière au sein de l'UE. Un renouvellement du rôle de coordinateur de la CPPUE devrait amener une intensification des contacts, entre plusieurs forums interparlementaires en vue d'une planification des réunions<sup>1365</sup>. Il serait par conséquent utile que la CPPUE continue à promouvoir IPEX.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La COSAC et la CPPUE contribuent à étendre la coopération interparlementaire dans de nouveaux domaines. L'eupéanisation des parlements nationaux ne se réalise pas automatiquement. Elle devrait être associée à un moteur de la politique, tout comme la COSAC<sup>1366</sup>. La transformation de la COSAC en une seconde Chambre parlementaire dans l'UE y renforcera la coopération interparlementaire, sans nuire à la CPPUE. Cette dernière se concentrera davantage sur la coordination des différents forums interparlementaires, en continuant à assurer le développement d'IPEX. La COSAC n'a pas à se sentir menacée par l'existence et la création d'autres formes de coopération interparlementaire<sup>1367</sup>. La COSAC et la CPPUE ont été également revitalisées<sup>1368</sup>. En effet, la coopération interparlementaire transversale, qui est à l'origine des conférences/réunions interparlementaires sectorielles, ne concurrence pas la coopération interparlementaire sectorielle.

---

<sup>1365</sup> Fasone (C.) (2018c). *op. cit.*, p.E-101

<sup>1366</sup> Capuano (D. A.) (2016). *op. cit.*, p. 301.

<sup>1367</sup> Cygan (A.) (2016). *op. cit.*, p. 218.

<sup>1368</sup> Griglio (E.) et Stavridis (S.) (2018). « Inter-parliamentary cooperation as a means for reinforcing joint scrutiny in the EU: upgrading existing mechanisms and creating new ones », *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, p. E-III; Cygan (A.) (2016). *op. cit.*, p.306.

## CHAPITRE 2. LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE SECTORIELLE

Après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, se sont développées les Conférences/réunions interparlementaires basées sur des politiques sectorielles<sup>1369</sup> de sorte que se pose désormais la question de savoir si cette catégorie de coopération interparlementaire sectorielle contribue effectivement et dans quelle mesure à une légitimité accrue des politiques européennes définies de manière intergouvernementale ? Ce chapitre vise à animer un débat pour savoir si, et de quelle manière, une politique intergouvernementale peut être légitimée par « *Input legitimacy* » ou « *Throughput legitimacy* »<sup>1370</sup>. Ce nouveau concept de la légitimité (« *Throughput legitimacy* ») a été ajouté par Vivien Schmidt à celui établi par Fritz W. Scharpf sur la légitimité (« *Input legitimacy* » et « *Output legitimacy* »)<sup>1371</sup>. La légitimité « *Throughput legitimacy* » est basée sur les interactions des tous les acteurs engagés dans la gouvernance de l'UE<sup>1372</sup> et souligne ainsi le processus de la légitimité de l'élaboration des politiques, alors que « *input legitimacy* » souligne l'importance de la participation des citoyens<sup>1373</sup>. Certaines coopérations sectorielles sont présidées par un seul parlement (soit le PE soit le Parlement de la Présidence) (Section I) alors que d'autres sont coprésidées par le PE et le Parlement de la Présidence (Section II). Cette deuxième section nous permettra de connaître l'impact de la coprésidence d'une Conférence/réunion interparlementaire sur la coopération interparlementaire sectorielle.

### Section I – La coopération sectorielle présidée par un seul parlement

Certaines coopérations interparlementaires sectorielles ne sont jamais coprésidées par le PE et le Parlement de l'État membre qui exerce momentanément la Présidence du Conseil de l'UE (le Parlement de la Présidence). La Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC (la CIP pour la PESC/PSDC) est présidé uniquement par le Parlement de la Présidence (§1) et les réunions interparlementaires de commissions sont dans la plupart des cas, présidées par le

---

<sup>1369</sup> Voy. Cooper (I.) (2017a). « Ch. 12 – The Emerging Order of Interparliamentary Cooperation in the Post-Lisbon EU », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 227-246.

<sup>1370</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2018). « BETWEEN ASPIRATIONS AND REALITIES Interparliamentary cooperation in the EU's Common Foreign, Security and Defence Policies », L'Harmattan, *Politique européenne*, 1, n° 59, p. 175.

<sup>1371</sup> Selon Vivien Schmidt, « *Input legitimacy* » s'exprime par « *governing by the people* », « *Output legitimacy* » par « *governing for the people* » et « *Throughput legitimacy* » par « *governing with the people* ». Pour savoir plus « *Input legitimacy* » et « *Output legitimacy* », voy. Scharpf (F.-W.) (1998). « Interdependence and Democratic Legitimation », MPIfG Working Paper 98/2, September et Sternberg (C.) (2015). *op. cit.*, p. 627.

<sup>1372</sup> Schmidt (V.-A.) (2013). « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput », *Political Studies*, vol. 61, p. 5.

<sup>1373</sup> *Ibid.*

PE (§2). En évaluant ces deux types de coopération interparlementaire, on déduira l'impact de ces deux différents types de Présidence sur la coopération interparlementaire sectorielle.

## **§1. La Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, une coopération interparlementaire sectorielle présidée uniquement par le Parlement de la Présidence**

Il importe de commencer par l'évaluation de la CIP pour la PESC/PSDC, qui se trouve être la plus ancienne des coopérations interparlementaires sectorielles. Ainsi, le bilan de la CIP pour la PESC/PSDC nous permet d'estimer quel est son impact sur d'autres Conférences interparlementaires sectorielles postérieures à sa création. La légitimité de la PESC/PSDC peut être analysée par la différenciation des trois types de légitimité : « *input* », « *output* » et « *throughput* »<sup>1374</sup>. Même si les PESC/PSDC définies par la méthode intergouvernementale sont susceptibles de posséder la légitimité « *output* », on peut estimer que ces politiques ne disposent de la légitimité démocratique que si elles possèdent également la légitimité « *input* » et/ou la légitimité « *throughput* ». Cette étude a pour objectif de savoir si la CIP pour la PESC/PSDC contribue au renforcement de la légitimité « *input* » et/ou de la légitimité « *throughput* » des PESC/PSDC. Pour ce faire, les forces et les faiblesses de la CIP pour la PESC/PSDC seront analysées (A). Sur la base du résultat de cette première analyse, il conviendra de chercher les perspectives futures de ladite Conférence (B).

### **A. Les forces et les faiblesses de la CIP pour la PESC/PSDC**

#### **1. Les forces de la CIP pour la PESC/PSDC**

Les principaux avantages de la CIP pour la PESC/PSDC sont les suivants : premièrement, elle peut demander ou proposer aux institutions exécutives ou législatives de l'UE d'intervenir, et ce dans l'intérêt des citoyens européens. Deuxièmement, elle offre au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui est un des vice-présidents de la Commission européenne (le HR/VP) et aux experts externes l'occasion d'une participation régulière. Troisièmement, elle permet aux parlementaires nationaux et européens d'avoir un lieu pour débattre entre eux. Quatrièmement, les conclusions qu'elle fournit s'avèrent utiles dans les deux sens : d'une part, elles aident à guider une préparation pour la prochaine réunion et d'autre part, elles démontrent l'interaction entre la CIP pour la PESC/PSDC et la réunion du Conseil de l'UE rassemblant les ministres des Affaires étrangères des États membres (ci-après, Conseil des Affaires étrangères (CAE)). Cinquièmement, elle accueille en son sein des petits groupes ou des ateliers et leur permet ainsi d'agir utilement.

---

<sup>1374</sup> Voy. Schmidt (V.-A.) (2013). *op. cit.*

Dernièrement, son efficacité est vérifiée par la création d'une culture de sécurité et d'une identité au sein de la PESC/PSDC.

En premier lieu, la CIP pour la PESC/PSDC peut être amenée à jouer un rôle indirect dans la législation et/ou l'exécution des politiques de l'UE lorsqu'elle demande par exemple à la Commission et au Conseil de l'UE d'agir dans un domaine précis, comme ce fut le cas lors de la Conférence, tenue à Luxembourg en septembre 2015. Elle a dans ce cadre, demandé au HR/VP de se concentrer sur la mise en œuvre de la stratégie de cyber-sécurité de l'UE, adoptée par le Conseil en février 2013 et de préparer une stratégie globale de l'UE concernant la politique étrangère et de sécurité. Dans la même veine, la Conférence, tenue à la Haye en avril 2016, a demandé à la Commission d'utiliser le livre blanc de l'UE lequel concerne la sécurité et la défense pour élaborer le plan d'action européen de la défense proposé<sup>1375</sup>.

En deuxième lieu, la participation du HR/VP et des experts externes revêt une grande importance et c'est aussi une valeur ajoutée pour les parlementaires nationaux qui ont peu d'occasions pour prendre contact avec le HR/VP dans les capitales nationales<sup>1376</sup>. Par ailleurs, le HR/VP rapporte dans la CIP pour la PESC/PSDC les grandes lignes des discussions récentes dans les réunions informelles des ministres des affaires étrangères et des ministres de la défense<sup>1377</sup>. De telles informations partagées par le HR/VP pendant la Conférence contribuent à résoudre le problème du déséquilibre des informations entre les gouvernements et les parlements nationaux dans l'UE. Cela permet aux parlementaires participants de mieux contrôler leur gouvernement respectif et, par ricochet, le Conseil de l'UE. De plus, le nombre des experts externes a considérablement augmenté après la première réunion et atteint son niveau le plus haut au premier semestre de l'année 2019. Cela implique que la CIP pour la PESC/PSDC contribue à approfondir les connaissances des parlementaires participants dans le domaine de la PESC/PSDC, pour qu'ils soient ensuite en mesure de mieux contrôler respectivement les gouvernements nationaux et la Commission<sup>1378</sup>. Considérant qu'il est difficile pour un parlement national d'accueillir souvent, dans sa capitale, le HR/VP et/ou certaines experts externes dans le domaine de la PESC/PSDC, l'invitation du HR/VP et des experts externes au sein de la Conférence peut être considérée comme une bonne pratique parlementaire.

---

<sup>1375</sup> Voy. Point 7 des conclusions de la CIP pour la PESC/PSDC, tenue à la Haye en avril 2016, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5544fa7840154517697e600bd.do>).

<sup>1376</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2018). *op. cit.*, p. 185.

<sup>1377</sup> Voy. La déclaration des coprésidents de la CIP pour la PESC/PSDC, tenue à Tallinn les 7 et 9 septembre 2017, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55e732cae015e762b8db4048e.do>).

<sup>1378</sup> Concernant le rôle des experts externes, voy. Calcara (A.) (2017). « The Role of Experts in the European Defence Agency: An Emerging Transgovernmental Network », *European Foreign Affairs Review*, vol. 22, issue 3, pp. 377-392.

**Tableau 13. Les intervenants externes dans la CIP pour la PESC/PSDC (2012-2021)**

Réunion	Présidence	Conseil européen	HR	Représentants spéciaux de l'UE	SEAE	COM	AED (Agence européenne de défense)	Experts externes	Total
09/2012 CY	2		1	1					4
03/2013 IE	2		1	1	2				6
09/2013 LT	2		1		2		1	2	8
04/2014 EL	3		1		3			1	8
11/2014 IT	3		1		3			6	13
03/2015 LV	3	1	1		3			11	19
09/2015 LU	2		1		3				6
04/2016 NL	3		1		5		1	2	12
09/2016 SK	1		1		3	1		3	9
04/2017 MT	2		1	1	1			3	8
09/2017 EE	2	1	1	1	1			8	14
02/2018 BG	3		1		2			14	22
10/2018 AT	4		1(via vidéo en direct)	1	3	1		9	19
03/2019 RO	3		1(via vidéo en direct)		3		1	15	23
09/2019 FI	2	1	1(via vidéo en direct)		2			7	13
03/2020 HR	2				2	2		1	7
09/2020 DE (visio conférence)	2		1					1	4
03/2021 PT (visio conférence)	3		1		2	1		2	9

\* Ce tableau est établi par l'auteur avec les sources des projets de programmes des CIPs pour la PESC/PSDC).

En troisième lieu, le règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC a ajouté un objectif supplémentaire, celui des débats sur les questions de la PESC/PSDC<sup>1379</sup> renforçant ainsi de débats publics concernant toutes les questions relatives à la PESC et à la PSDC<sup>1380</sup>. Les débats au sein de la Conférence accroissent la transparence dans la prise des décisions au sein de la PESC/PSDC<sup>1381</sup>.

En quatrième lieu, les conclusions de la CIP pour la PESC/PSDC présentent plusieurs atouts : bien que non contraignantes, elles constituent des lignes directrices pour le contrôle des actions exécutives dans le domaine<sup>1382</sup>. De plus, elles proposent souvent des sujets de discussion à traiter lors des réunions suivantes. Ainsi, en préparant à l'avance des sujets de discussion pour la réunion suivante, la Conférence contribue à l'efficacité de ses propres travaux, en raccourcissant le temps préparatoire pour décider du contenu sur lequel portera la réunion à venir. Par exemple, selon le point 44 des conclusions de la Conférence tenue à Dublin en mars 2013, « *d'ici la prochaine réunion de la Conférence, ses membres s'attacheront à identifier les obstacles à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions du traité de Lisbonne concernant la PSDC. Lors de la prochaine réunion de la Conférence, une partie des travaux sera consacrée à une discussion sur ces questions. Les conclusions qui en ressortiront pourront être transmises au Conseil européen en vue de sa réunion de décembre, consacrée aux questions de défense* ». Aussi, à de nombreuses reprises, la formulation utilisée dans les conclusions de la CIP pour la PESC/PSDC est identique aux conclusions du Conseil des Affaires étrangères (CAE)<sup>1383</sup>. Par conséquent, les conclusions de la CIP pour la PESC/PSDC sont une preuve d'interaction entre cette Conférence et le CAE, en accordant à la Conférence une place spéciale dans le système des politiques étrangères de l'UE<sup>1384</sup>.

En cinquième lieu, la CIP pour la PESC/PSDC offre à ses membres des opportunités de se réunir par petit groupe ou atelier selon des thèmes spécifiques, ce qui se retrouve aussi dans d'autres Conférences/réunions interparlementaires dans l'UE. Le nombre des ateliers est de trois ou quatre et les thèmes changent à chaque Conférence en fonction des actualités du domaine de la PESC/PSDC. À ce propos, on peut estimer que la Conférence est ouverte et flexible par sa capacité à traiter des nouveaux thèmes dans ses ateliers. Lors de la CIP pour la PESC/PSDC tenue au cours du premier semestre de 2017, les ateliers distincts ont été consacrés « *à la politique migratoire de l'Union en 2017 et au-delà ; à la lutte contre la propagande et à la guerre de l'information ; au plan d'action européen de la défense et aux relations UE-OTAN* »<sup>1385</sup>. Les ateliers du second semestre 2017 ont été consacrés « *aux frontières de l'Union*

---

<sup>1379</sup> L'article 1.2 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC.

<sup>1380</sup> Dirk (P.) (2017). *op. cit.*, p. 8.

<sup>1381</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>1382</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2018). *op. cit.*, p. 186.

<sup>1383</sup> Stavridis (S.) et Gianniou (M.) (2019). *op. cit.*, p. 200.

<sup>1384</sup> *Ibid.*

<sup>1385</sup> Le rapport annuel 2017 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », p. 25. (Consultation disponible à [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/a963b4a2-479b-4053-88b6-efd76d4813bd/Annual\\_report2017-FR.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/a963b4a2-479b-4053-88b6-efd76d4813bd/Annual_report2017-FR.pdf)).

européenne, en insistant sur les Balkans occidentaux, le Partenariat oriental et la Russie »<sup>1386</sup>. Ceux du second semestre de 2018 ont été consacrés « à la connectivité stratégique dans les secteurs de l'énergie et des transports dans les Balkans occidentaux, à la stratégie pour le Danube et aux relations UE-Chine »<sup>1387</sup>. Considérant que le domaine de la PESC/PSDC est très large, une telle subdivision par thème permet aux membres participants d'avoir un débat profond et contribue à une gestion efficace du temps imparti à la Conférence.

En dernier lieu, la création d'une culture de sécurité et d'une identité dans la PESC/PSDC, objectif principal de l'UE<sup>1388</sup>, pourrait donc être considérée comme une des réalisations majeures de la Conférence. Dans les faits, l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), dont les activités ont cessé le 30 juin 2011, avait déjà contribué au développement d'une telle culture<sup>1389</sup>. Après la dissolution de l'Assemblée de l'UEO, le PE a souhaité que la Conférence pour la PESC/PSDC assume cette tâche de créer une culture européenne de sécurité et de défense<sup>1390</sup>. On peut estimer que les parlements nationaux sont bien entrés dans le projet initial du PE. En atteste la déclaration finale de la coprésidence de la XIV<sup>ème</sup> CIP pour la PESC/PSDC tenue à Bucarest les 7 et 8 mars 2019<sup>1391</sup> quant aux nouveaux instruments de la PSDC, dans laquelle la Conférence perçoit que « *les Parlements, au niveau national et à celui de l'Union doivent développer une approche pratique de leur coopération future, étant donné le fait qu'il n'y a qu'un seul ensemble de forces en Europe et une seule ligne de contribuables* »<sup>1392</sup>. On peut supposer qu'une culture de sécurité dans la PESC/PSDC créée par la Conférence serait favorisée par le fait que les parlements des 22 États membres de l'UE sont membres de l'Assemblée de l'OTAN, puisque chaque CIP pour la PESC/PSDC souligne la relation avec l'OTAN. Cependant, la culture de sécurité est davantage renforcée dans le cadre de la CIP pour la PESC/PSDC que dans l'Assemblée de l'UEO. En effet, la CIP pour la PESC/PSDC se compose des membres que les parlements nationaux décident librement d'envoyer et qui seront plutôt les experts qualifiés du moment dans la politique étrangère, la sécurité et la défense<sup>1393</sup> tandis que dans l'Assemblée de l'UEO, les délégations se superposent

---

<sup>1386</sup> *Ibid.*

<sup>1387</sup> Le rapport annuel 2018 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 23.

<sup>1388</sup> Voy. Duke (S.) (2017). *Europe as a Stronger Global Actor*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

<sup>1389</sup> 'Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom' du 31 mars 2010, [http://www.weu.int/Declaration\\_E.pdf](http://www.weu.int/Declaration_E.pdf) (La date de la dernière consultation est le 13 octobre 2019).

<sup>1390</sup> Le PE considère la création d'une culture de sécurité et d'une identité dans la PESC/PSDC comme un des résultats positifs de la CIP pour la PESC/PSDC. Sur ce point, voy. Fonck (D.) et Raube (K.) (2018). « Transnational Parliamentarism and the Dynamics of the IPC CFSP/CSDP: Policy-making, Accountability and Cooperation », *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, p. E-151.

<sup>1391</sup> Voy. La déclaration finale de la coprésidence de la XIV<sup>ème</sup> CIP pour la PESC/PSDC tenue à Bucarest les 7 et 8 mars 2019 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5696b848f01696cd3e7470122.do>).

<sup>1392</sup> *Ibid.*

<sup>1393</sup> Dirk (P.) (2017). *op. cit.*, p. 10.

avec la plupart des délégations des parlements nationaux à l'Assemblée parlementaire du Conseil d'Europe qui porte principalement sur des questions des droits de l'homme<sup>1394</sup>.

**Tableau 14. « Les thèmes de discussion au sein de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC »**

<b>Le lieu et la date</b>	<b>Thèmes et activités</b>	<b>Remarques</b>
Paphos, les 9-10 septembre 2012	L'UE et le Printemps arabe (l'évolution concernant le processus de transition démocratique dans les pays du Sud de la Méditerranée, à la suite du Printemps arabe, y compris la crise qui perdure en Syrie)	La Conférence a adopté son règlement d'ordre intérieur. La Haute-représentante/Vice-présidente (HR/VP) sera invitée à toutes les réunions de la Conférence.
Dublin, les 24-25 mars 2013	Catherine Ashton, la HR a abordé les sujets suivants : l'utilisation d'une approche globale similaire au Sahel et au Mali ; l'importance de créer pour chaque cas de figure des circonstances et une vision à long terme dans l'aide au processus démocratique ; l'importance du rôle des femmes ; le soutien constant de l'UE et de ses Etats membres dans le processus de transition commencé dans plusieurs Etats arabes en mettant l'accent sur le respect des spécificités de chaque pays. Les ateliers de discussion dont les thèmes sont « Approche globale de l'instabilité en Afrique » et « Le processus de paix au Moyen Orient – le rôle de l'UE ».	Catherine Ashton, la HR a défini, dans son discours, les priorités et les stratégies de l'UE concernant la PESC et la PSDC.
Vilnius, les 4-6 septembre 2013	-Promouvoir la démocratie dans une Europe élargie : des idées et des mesures -La préparation pour le Conseil européen de décembre : priorités de la Lituanie -Les priorités et les stratégies de l'UE dans les domaines de la PESC et de la PSDC -L'avenir de la coopération entre l'UE et l'OTAN -Le Partenariat oriental et son importance stratégique pour l'Union européenne -Ajuster les ambitions de l'UE aux moyens disponibles : préparation pour le Conseil européen de décembre	-Un document démontrant le déroulement détaillé de la réunion est annexé aux conclusions de la Conférence. -La Conférence souligne la continuité des travaux du groupe de réexamen ad hoc sur les modalités pratiques de la Conférence et les propositions avancées par les parlements nationaux. -Le discours de Baronne Catherine ASHTON, HR/VP, a été à huis clos.

<sup>1394</sup> Les 28 délégations à l'Assemblée de l'UEO sont incluses dans les 47 délégations à l'Assemblée parlementaire du Conseil d'Europe.

Athènes, les 3-4 avril 2014	Ukraine ; Syrie ; Égypte ; suivi du Conseil européen de défense ; approche globale de l'UE à l'égard des conflits et des crises externes ; stratégie de sécurité maritime de l'UE ; PSDC en Afrique ; Le rôle des parlements et le déploiement de forces civiles et militaires dans le cadre de la PSDC ; Chypre	La Conférence souligne l'engagement du HR/VP visant à développer un dialogue avec les parlementaires à cette conférence.
Rome, les 6-7 novembre 2014	« La Méditerranée et les crises aux frontières de l'Union européenne. Défis régionaux et mondiaux : du Moyen Orient à l'Ukraine » ; « Les perspectives de la défense européenne : renforcement de l'approche de coopération avec les partenaires stratégiques » ; « L'Union européenne en tant qu'acteur mondial : priorités et stratégies dans le cadre de la PESC et de la PSDC » ; « La crise libyenne »	Le premier groupe de travail, consacré aux « Perspectives parlementaires sur l'avenir des groupements tactiques européens » a été établi. Le vice-président de la Commission de défense de la Chambre des députés italienne, Massimo ARTINI, a assumé la fonction de rapporteur.
Riga, les 4-6 mars 2015	« Lutte contre le terrorisme international et la radicalisation » ; « situation en Ukraine » ; « partenariat oriental » ; « voisinage méridional : situation dans la région de la Méditerranée et au Proche-Orient »	Suite aux attaques terroristes qui se sont passés à Paris et à Copenhague, la Conférence appelle à trouver d'urgence une solution internationale coordonnée, notamment à l'égard de l'Etat islamique en Irak et au Levant (EIL) et des différentes organisations affiliées à Al-Qaïda dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA).
Luxembourg, les 4-6 septembre 2015	Une PESC plus stratégique y compris des luttes contre le terrorisme ; Vers une nouvelle politique européenne de voisinage ; Vers une gestion plus coordonnée de mouvements migratoires ; les conséquences sur la sécurité à cause du changement climatique ; renforcement des missions civiles de la PSDC ; l'état de la défense européenne après le Conseil européen en juin 2015	La Conférence demande au HR/VP de se concentrer sur la mise en œuvre de la stratégie de cybersécurité de l'UE, adoptée par le Conseil en février 2013 et de préparer une stratégie globale de l'UE concernant la politique étrangère et de sécurité. Elle accueille l'accord adopté le 14 juillet 2015 dans la discussion sur le programme nucléaire iranien. Elle demande à tous les États membres de l'UE d'investir à une recherche de défense et de technologie dépensant jusqu'à 2 % de toutes les dépenses en matière de défense. Elle demande aux EMS de mettre en œuvre des dispositions inutilisées du Traité de Lisbonne en matière de sécurité et de défense (Art. 42 (6) et Art. 44 TUE).

<p>La Haye, les 4-6 avril 2016</p>	<p>« Révision stratégique de la politique étrangère et de sécurité de l'UE » ;                  « Renforcer la défense européenne et ses capacités de réaction rapide » ;                  « Renforcer les synergies au sein de l'UE et avec les partenaires extérieurs » ; « Les migrations vues sous l'angle de la politique étrangère » ;                  « Contrôle des exportations d'armes » ;                  « Rôles des parlements »</p>	<p>La Conférence appelle la Commission à utiliser le Livre blanc sur la sécurité et la défense pour élaborer le Plan d'action européen de la défense proposé.</p>
<p>Bratislava, les 2-4 septembre 2016</p>	<p>« L'UE en tant qu'acteur mondial : recherche d'un modèle efficace de diplomatie multilatérale » ; « Balkans occidentaux et l'UE : coopération et intégration » ; « Voisinage oriental de l'UE : priorités, perspectives et enjeux » ; « Voisinage méridional de l'UE : menaces et défis » ; « Vers l'Union européenne de défense : livre blanc en tant qu'étape première »</p>	<p>La Conférence appelle à une coopération plus étroite entre les parlements des États membres qui participent aux Groupes de combat européens. Elle invite le Conseil de l'UE à évaluer les conséquences financières et opérationnelles sur la PSDC de la sortie du Royaume Uni de l'UE.</p>
<p>La Valette, les 26-28 avril 2017</p>	<p>Les priorités et stratégies de l'UE dans le domaine de la PESC et de la PSDC ;                  La dimension Est de la politique européenne de voisinage ; Réponse européenne à l'instabilité et aux menaces dans la région sud méditerranéenne et au Moyen-Orient ;                  La politique de migration de l'UE en 2017 et au-delà ; Combattre la propagande et la guerre de l'information ; Renforcer la PSDC</p>	<p>La Conférence mentionne la cyber guerre et la guerre hybride dans la catégorie « Combattre la propagande et la guerre de l'information ».                  Le coordinateur européen pour lutter contre le terrorisme, un poste créé depuis 2007, a assisté à la Conférence.</p>
<p>Tallinn, les 7-9 septembre 2017</p>	<p>L'avenir de la relation transatlantique ;                  l'augmentation des menaces du terrorisme ; les crises de réfugiés et migratoire ; les cyberattaques ; la montée du populisme</p>	<p>Les coprésidents de la Conférence ont exprimé leur profonde inquiétude concernant les développements des armes nucléaires nord-coréens.</p>
<p>Sofia, les 15-17 février 2018</p>	<p>L'Union en tant qu'acteur mondial ; la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE ; accélérer les réformes en vue de l'adhésion des Balkans occidentaux à l'UE ; la PSDC ; la région de la mer Noire ; le partenariat oriental ; le voisinage Sud</p>	<p>-Les séances de la conférence interparlementaire y compris celles de la CIP pour la PESC/PSDC ont été retransmises en ligne et des vidéos sont disponibles sur Internet                  -Le nombre de la délégation bulgare est de 8, en dépassant le nombre fixé pour chaque parlement national.</p>
<p>Vienne, les 11-12 octobre 2018</p>	<p>Session 1 : la sécurité, les migrations et la protection des frontières extérieures.</p>	<p>-Pas de conclusions adoptées.</p>

	<p>Session 2 : la contribution européenne à améliorer la situation politique et humanitaire en Syrie.</p> <p>Session 3 : la perspective d'élargissement de l'UE pour les Balkans occidentaux</p> <p>Atelier A : l'avenir de l'accord nucléaire avec l'Iran après le retrait des Etats-Unis d'Amérique.</p> <p>Atelier B : la facilitation de la mobilité militaire dans le cadre de la CSP.</p> <p>Atelier C : le rôle de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (l'OSCE) en tant que partenaire important dans le dialogue Est-Ouest.</p>	<p>-La Conférence n'adresse que le résumé de la Présidence à travers lequel on peut savoir ce qui est discuté dans la Conférence.</p> <p>-La HR a assisté à la session d'ouverture par visioconférence.</p> <p>-La Bulgarie, l'Autriche et la Roumanie, trois États qui assurent la Troïka, sont proches de la région balkanique et ont un intérêt particulier à intégrer les Balkans occidentaux.</p> <p>- Les vidéos des séances sont disponibles sur Internet</p>
Bucarest, les 7-8 mars 2019	L'avenir de la sécurité européenne ; le partenariat oriental ; l'importance stratégique de la mer Noire ; l'avenir de la PESC/ de la PSDC dans la perspective du <i>Brexit</i> ; la stratégie de l'UE pour la région du Danube ; la sécurité cybernétique et la guerre hybride ; la mobilité militaire, un défi pour le développement des synergies entre l'OTAN et l'UE ; une perspective crédible pour élargir et renforcer les engagements de l'UE envers des Balkans occidentaux	
Helsinki, les 4-6 septembre 2019	Défense de l'UE ; Défis en matière de sécurité dans la région de la mer Baltique et de l'Arctique ; Relations transatlantiques ; Balkans occidentaux ; Menaces hybrides ; Iran ; Changement climatique et sécurité	Le nombre des participants du parlement finlandais (la Présidence) était de 8, en dépassant le nombre maximal auquel il a droit.
Zagreb, les 2-4 mars 2020	Les défis mondiaux à relever pour une Europe résiliente et influente ; une perspective d'adhésion crédible pour les pays des Balkans occidentaux ; le renforcement de la coopération et de l'industrie européenne dans le domaine de la défense	La Présidence croate a introduit à l'ordre du jour un débat <i>ad hoc</i> sur une question prioritaire relevant du domaine de la PESC/PSDC (« débat urgent »). Cela permet au programme de mieux répondre aux évolutions actuelles et donne aux délégations la possibilité de participer davantage à l'élaboration de l'ordre du jour.
Berlin, le 4 septembre 2020	Échange avec Josep Borrell i Fontelles, HR/VP ; vers l'Union de défense – Réorientation stratégique de la politique de sécurité et de défense de l'UE ; relations entre l'UE et la Chine ; actions politiques du gouvernement chinois envers Hong Kong	Visioconférence à cause de la pandémie de covid-19

(Ce tableau est élaboré par l'auteur.) (Sources : le site web d'IPEX)

## **2. Les faiblesses de la CIP pour la PESC/PSDC**

En premier lieu, la formule des conclusions de la Conférence n'est pas fixée. Elle varie selon la Présidence. Ces variantes influencent le niveau de qualité de ces conclusions. Certaines CIP pour la PESC/PSDC adoptent des conclusions très détaillées telles que le document annexé aux conclusions de la CIP pour la PESC/PSDC, tenue en septembre 2013 à Vilnius. Mais, il en existe aussi des conclusions très brèves. Il semble nécessaire par souci de cohérence, et indépendamment de la Présidence, que les conclusions de la Conférence soient formulées selon le même modèle.

En second lieu, le principe de l'adoption à l'unanimité des conclusions finales pourrait mettre en péril le processus d'ouverture et l'échange de vues qui a eu lieu pendant la Conférence<sup>1395</sup> et entraîner un blocage comme résultat final<sup>1396</sup>. La combinaison de la prise de décisions à l'unanimité et des règles non contraignantes de leur formulation semble être plutôt un outil pour des négociations internationales qu'un outil pour des délibérations démocratiques entre les parlements nationaux<sup>1397</sup>.

En troisième lieu, l'absence d'un secrétariat permanent et l'établissement du principe de la présidence tournante de la CIP pour la PESC/PSDC peuvent en fonction de cette rotation justement, donner un impact négatif à la Conférence. En effet, les thèmes traités reflètent souvent les intérêts de la Présidence spécifique<sup>1398</sup>, alors que le PE devrait normalement servir de contrepoids aux nationalismes et souligner les perspectives de l'UE<sup>1399</sup>. Cette situation nuit à la cohérence d'une Conférence à la Conférence suivante en termes de sujets à traiter. Lorsqu'on énumère les sujets traités au sein de la Conférence, on découvre que certains sont traités une seule fois, tandis que d'autres sont repris à presque chaque réunion. La CIP pour la PESC/PSDC, tenue à Vilnius du 4 au 6 septembre 2013, a consacré à deux reprises un temps pour discuter presque le même sujet dans le cadre de la préparation pour le Conseil européen de décembre. Ils portaient essentiellement sur les priorités de la Lituanie et ne laissent aucun doute sur les préoccupations du Parlement lituanien assumant la Présidence puisqu'elles sont reflétées dans l'ordre du jour. Évidemment, il est nécessaire que la CIP pour la PESC/PSDC prépare la réunion du Conseil européen avant que celle-ci ait lieu. Néanmoins, il paraît suffisant de traiter ce sujet une seule fois au sein de chaque Conférence. La CIP pour la PESC/PSDC, tenue à Bratislava du 2 au 4 septembre 2016, illustre encore ce phénomène. Elle portait sur « les Balkans occidentaux et l'UE » et « les voisinages oriental et méridional de l'UE ». Cela

---

<sup>1395</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2018). *op. cit.*, p. 184.

<sup>1396</sup> *Ibid.*

<sup>1397</sup> *Ibid.*

<sup>1398</sup> L'État membre, qui est à la tête de l'UE pendant sa présidence du Conseil, pourrait introduire des questions relatives aux préoccupations nationales sur la PESC à travers des moyens détournés, en optimisant la dimension parlementaire de sa présidence de six mois. Voy. Stavridis (S.) et Gianniu (M.) (2019). *op. cit.*, p. 190.

<sup>1399</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2017). « Ch.15 – The Many Facets of Parliamentary Involvement and Interaction in EU External Relations », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, p. 288

implique que les préoccupations du Parlement slovaque assumant la Présidence sont représentées dans la Conférence ce qui n'est pas interdit bien sûr ; cependant les divers sujets traités font apparaître que les préoccupations des parlements nationaux et du PE sont déjà suffisamment discutées au sein de la Conférence<sup>1400</sup>. C'est pourquoi, chaque Présidence devrait s'efforcer d'équilibrer les sujets à traiter entre les préoccupations communes et celles propres à son pays.

En dernier lieu, la plupart des Chambres/Parlements n'envoient pas l'ensemble de leurs délégués pour la Conférence. Lors de la Conférence tenue à Helsinki en septembre 2019, seuls les parlements estonien, finlandais, français, portugais, espagnol et le PE ont envoyé l'ensemble de leurs délégués, c'est-à-dire, 6 membres par parlement national (3 membres par chambre en cas du système bicaméral) et 16 membres pour le PE. À noter que seuls les parlements français, italien, portugais et roumain ont envoyé leurs délégués à la Conférence tenue à Bucarest en mars 2019. Il n'est pas étonnant que le parlement de la Présidence envoie souvent l'ensemble de ses délégués pour la Conférence car la dernière est tenue au sein du parlement de la Présidence. Dans le même ordre d'idée, les parlements nationaux ont tendance à envoyer le nombre maximal des délégués auquel ils ont droit, lorsque la Conférence se tient dans un pays voisin ou proche. La proximité géographique est un élément déterminant comme le montre l'exemple estonien. En effet, le parlement estonien qui a envoyé six membres à la Conférence qui s'est tenue en Finlande, son pays voisin. Il peut arriver que certaines délégations soient souvent composées des seuls administrateurs parlementaires<sup>1401</sup>. Après l'ouverture des négociations en vue de réaliser le *Brexit*, les Chambres britanniques n'ont souvent envoyé que leurs administrateurs parlementaires à la CIP pour la PESC/PSDC mais aussi aux autres Conférences/réunions interparlementaire<sup>1402</sup>. Par conséquent, les administrateurs parlementaires se trouvant sur la liste des participants de la Conférence ne sont pas membres de la Conférence : ils n'ont pas le droit d'exprimer leur opinion ni lors d'une séance plénière, ni lors d'une réunion de groupe de travail de la Conférence.

La problématique de la participation n'est pas l'apanage de la CIP pour la PESC/PSDC. Plutôt, on peut raisonnablement avancer que le chevauchement entre le calendrier des activités internes des parlements et celui des Conférences/réunions interparlementaires ainsi que le budget limité des parlements sont un frein à une participation régulière. Pour que chaque parlement envoie ses six membres à la CIP pour la PESC/PSDC, il faudrait d'abord que les parlements nationaux aient une nette perception de la gravité des questions des PESC/PSDC. Même si les parlements nationaux sont bien conscients de l'importance des questions des PESC/PSDC, il n'est pas évident qu'ils soient constamment motivés afin de se réunir dans le seul but d'échanger leurs opinions et pratiques parlementaires dans le domaine des PESC/PSDC.

---

<sup>1400</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2016). *op. cit.*, p. 184.

<sup>1401</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2017). *op. cit.*, p. 288 ; Par exemple, lors de la CIP pour la PESC/PSDC tenue à Vienne en mars 2018, le parlement danois et le Sénat italien ne sont pas représentés par un parlementaire mais par un administrateur parlementaire.

<sup>1402</sup> Aucun parlementaire britannique n'a participé à la Conférence en 2016. Voy. Le tableau 15.

**Tableau 15. Le nombre des parlementaires qui ont participé à la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC**

La réunion Les Parlements/Chambres	09/ 2020 DE	03/ 2020 HR	09/ 2019 FI	03/ 2019 RO	10/ 2018 AT	02/ 2018 BG	04/ 2017 MT	09/ 2016 SK	04/ 2016 NL
Autriche (Conseil national)	3	3	4	4	5	4	3		4
Autriche (Conseil fédéral)	1	1	1	1	0	1	0		1
Belgique (Chambre des représentants)	2	2	2	2	1	1	2		3
Belgique (Sénat)	2	2	1	0	1	1	1		1
Bulgarie (Assemblée nationale)	5	0	3	0	3	8	0		5
Croatie (Parlement)	2	4	4	4	3	2	3		0
Chypre (Chambre des représentants)	4	3	3	3	4	4	3		1
République Tchèque (Chambre des députés)	4	4	4	3	4	4	2		2
République Tchèque (Sénat)	1	1	1	1	0	1	1		1
Danemark (Parlement)	4	1	2	3	0	1	1		1
Estonie (Parlement)	2	1	6	2	2	2	6		2
Finlande (Parlement)	5	0	8	2	5	2	2		0
France (Assemblée nationale)	2	1	2	3	2	3	1		0
France (Sénat)	4	3	4	3	3	1	0		3
Allemagne (Bundestag)	7	1	4	4	4	5	4		3
Allemagne (Conseil fédéral)	0	0	1	0	0	0	0		0
Grèce (Parlement hellénique)	4	2	5	3	3	3	3		3

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

Hongrie (Assemblée nationale)	3	2	2	2	2	1	1		2
Irlande (Parlement)	1	0	1	1	1	2	1		0
Italie (Chambre des députés)	3	2	3	3	1	0	3		3
Italie (Sénat)	1	2	0	3	0	2	3		3
Lettonie (Parlement)	4	0	5	4	6	3	3		5
Lituanie (Parlement)	5	3	4	4	4	3	4		4
Luxembourg (Chambre des députés)	3	0	3	3	0	2	2		3
Malte (Chambre des représentants)	0	1	2	2	2	1	1		2
Pays-Bas (Chambre des représentants)	4	1	2	3	4	3	2		6
Pays-Bas (Sénat)	2	2	2	2	2	0	3		3
Pologne (Parlement)	2	1	2	3	2	2	3		3
Pologne (Sénat)	1	0	3	2	3	3	3		3
Portugal (Assemblée de la République)	6	6	6	6	6	6	6		6
Roumanie (Chambre des députés)	3	1	4	3	3	4	4		4
Roumanie (Sénat)	3	2	1	3	3	2	1		2
Slovaquie (Conseil national)	4	0	2	3	3	3	3		2
Slovénie (Assemblée nationale)	4	0	4	3	4	3	3		4
Slovénie (Conseil national)	1	1	0	1	1	1	1		1
Espagne (Congrès des députés)	4	2	6 (Cortes Generales)	2	5 Cortes Generales)	2	3		3
Espagne (Sénat)	2	0		0		3	1		3
Suède (Parlement)	5	2	5	5	3	4	6		6

Royaume-Uni (Chambre des communes)	0	0	0	1	2	1	4		4
Royaume-Uni (Chambre des lords)	0	0	0	0	3	0	0		1
Parlement européen	14	10	16	9	15	12	15		15

(Ce tableau est établi par l'auteur.)

\*Les listes des participants de la CIP pour la PESC/PSDC qui a eu lieu en septembre 2016 et celles des CIPs pour la PESC/PSDC qui ont lieu avant l'année 2016 ne sont pas disponibles sur le site web d'IPEX.

## B. Les perspectives : au-delà d'un canal de communication entre les parlementaires nationaux et les députés européens

Il est clair que la tâche de la CIP pour la PESC/PSDC est de fournir « *un cadre pour l'échange d'informations et de meilleures pratiques dans le domaine de la PESC et de la PSDC, en vue de permettre aux parlements nationaux et au Parlement européen d'être pleinement informés au moment d'assumer leurs rôles respectifs dans ce domaine de politique* »<sup>1403</sup>. Le rapport annuel 2018 sur « les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne » l'a affirmé, en soulignant des évolutions principales en 2018<sup>1404</sup>.

La question se pose : est-ce que ce rôle de la CIP pour la PESC/PSDC est suffisant pour renforcer la légitimité démocratique des PESC/PSDC ? Le temps est venu de discuter si la CIP pour la PESC/PSDC peut aller plus loin afin d'améliorer la légitimité démocratique de ce domaine de politique. Pour ce faire, il faudrait que la Conférence devienne un acteur influent dans la prise des décisions de la PESC et de la PSDC. Cette étude propose trois pistes : d'abord, le recours à la Conférence comme moyen pour encourager la Commission à prendre une initiative normative dans le domaine de la PESC/PSDC, ensuite, le recours actif au système d'auto-évaluation de la Conférence, enfin, le recours effectif au temps de discussions avec le HR/VP pendant la réunion.

En premier lieu, lorsque l'on se penche sur les dernières réunions de la Conférence, on constate que le PE et les parlements sont déjà prêts à agir collectivement au-delà d'un simple échange d'opinions et de bonnes pratiques parlementaires. Certaines questions abordées, lors

<sup>1403</sup> L'article 1.1 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC.

<sup>1404</sup> La CIP pour la PESC/PSDC est « *parvenue à demeurer une manifestation centrale et essentielle, permettant aux parlementaires européens, qui sont des décideurs importants dans le domaine de la politique étrangère, de se réunir et de débattre de questions d'actualité en matière de politique étrangère et de sécurité* ». Voy. Le rapport annuel 2018 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne » publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen, préc., p. 23. (Consultation disponible à [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/1f7c7b76-61dd-4b69-9351-a13495a9ecc1/L015863-BROC-A4-FR\\_WEB.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/1f7c7b76-61dd-4b69-9351-a13495a9ecc1/L015863-BROC-A4-FR_WEB.pdf))

de la CIP pour la PESC/PSDC, nous démontrent que la Conférence encourage la Commission à prendre des initiatives normatives pour les questions relevant du domaine de la PESC/PSDC. Lors de la première séance de la CIP pour la PESC/PSDC tenue à Vienne en octobre 2018, une des questions posées est : « *quelle approche en matière de migration l'Union européenne pourrait-elle choisir de sorte à réunir un consensus le plus large possible au sein des États membres et permettre une action commune durable ?* »<sup>1405</sup>. Lors de la deuxième séance de ladite Conférence, une autre question est posée : « *De quelle manière l'Union européenne pourrait-elle appuyer les efforts investis par Staffan de Mistura, envoyé de l'ONU, dans le cadre des négociations pour la paix ?* »<sup>1406</sup>. Lors de la troisième séance de ladite Conférence, une des questions qui se pose est la suivante : « *quelles autres mesures l'Union européenne, notamment le Parlement européen et les parlements nationaux, peuvent-ils prendre de manière à soutenir les pays candidats à l'adhésion dans la réalisation des réformes encore attendues et à y consolider une orientation pro-européenne durable ?* »<sup>1407</sup>. Les délégations du PE et des parlements nationaux cherchent ensemble des réponses à ces questions au cours de la CIP pour la PESC/PSDC. Si celles-ci se mettent d'accord sur des solutions à apporter aux questions soulevées lors de la discussion, elles pourraient demander au HR/VP et à la Commission de prendre des initiatives quant aux questions concernées.

À travers cette mesure, le PE et les parlements nationaux pourraient exercer une pression collective sur la Commission au nom de la CIP pour la PESC/PSDC, et éviter le changement du Traité sur l'UE. De plus, il n'est pas nécessaire de modifier le règlement d'ordre intérieur de la Conférence, étant donné que les conclusions de la Conférence peuvent être utilisées dans cet objectif<sup>1408</sup>. Aussi, les pouvoirs conférés à la Conférence se situeraient dans le prolongement de l'idée du « carton vert » selon laquelle les parlements nationaux proposent à la Commission de prendre une initiative normative dans un domaine spécifique. Sachant que le PE et les parlements nationaux ont répondu aux évolutions institutionnelles, aux chocs externes ainsi qu'aux moments critiques, en renforçant leur contrôle individuel et collectif des relations externes de l'UE<sup>1409</sup>, il apparaît correct que la CIP pour la PESC/PSDC puisse jouer un rôle actif dans une phase pré-législative de l'UE.

En deuxième lieu, dans l'hypothèse où la CIP pour la PESC/PSDC deviendrait un acteur influent dans le processus normatif de l'UE dans le domaine des PESC/PSDC, l'auto-évaluation de la Conférence revêt une importance car la responsabilité de la Conférence devient plus grande que lorsque cette dernière ne joue qu'un rôle d'échange des informations et de meilleurs pratiques. L'auto-évaluation de la Conférence permettrait à cette dernière de mieux comprendre quels sont ses points faibles à corriger et ses points positifs à renforcer. L'article 9 du règlement

---

<sup>1405</sup> Voy. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56641500a016643be37a603dd.do>

<sup>1406</sup> Voy. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56641500a016643bfa07703e6.do>

<sup>1407</sup> Voy. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56641500a016643c0c33503ea.do>

<sup>1408</sup> Après l'adoption des conclusions, le parlement de la Présidence envoie les conclusions adoptées non seulement aux présidents du PE et des parlements nationaux, mais aussi aux présidents du Conseil européen et de la Commission européenne ainsi qu'au HR/VP pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Voy. L'article 7.3 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC.

<sup>1409</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2017). *op. cit.*, p. 296.

d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC prévoit que « *La Conférence interparlementaire peut désigner un comité ad hoc d'examen chargé d'évaluer, 18 mois après la première réunion de la Conférence interparlementaire, les travaux de la Conférence interparlementaire et de formuler des recommandations à cet égard, qui seront débattues lors de la Conférence des Présidents des parlements de l'UE* ». L'article attribue à cette conférence une compétence relative à l'auto-évaluation. En réalité, un atelier du comité *ad hoc* d'examen a été convoqué dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC les 4 et 6 septembre 2013 à Vilnius. Cet atelier a examiné les propositions au règlement de procédure de ladite conférence, soumises par les parlements nationaux et les a classifiées conformément aux Traités fondant l'UE et aux conclusions de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE), adoptées les 20 et 21 avril 2012 à Varsovie. Le compte-rendu de cet atelier a été rendu public lors de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC qui a eu lieu les 3 et 4 avril 2014 à Athènes<sup>1410</sup>.

L'article 9 du règlement d'ordre intérieur de la CIP pour la PESC/PSDC a suggéré l'intérêt d'un comité d'observation *ad hoc* qui évaluerait les travaux de la CIP sur la SCEG au second semestre de 2015 et proposait l'idée d'établir un compte-rendu des travaux de ladite conférence<sup>1411</sup>. Il est regrettable que cette idée n'ait pas été inscrite dans le règlement d'ordre intérieur de ladite conférence, finalement adopté le 10 novembre 2015 à Luxembourg.

Malgré cet avantage proposé de l'auto-évaluation, aucun atelier du comité *ad hoc* d'examen n'a été convoqué jusqu'à présent. Il se peut que les Conférences/réunions interparlementaires se contentent du fait que le rapport annuel du PE pour la relation avec les parlements nationaux contient une sorte de compte-rendu des Conférences/réunion interparlementaires. Cependant, plus le niveau d'impact de la Conférence sera fort et son champ d'action étendu<sup>1412</sup>, plus il s'avèrera nécessaire de mettre en place un système d'auto-évaluation au sein de la Conférence.

En troisième lieu, pour que la Conférence puisse jouer son rôle dans le contrôle parlementaire du domaine des PESC/PSDC, il faudrait tirer profit du temps des discussions avec le HR/VP, et lui accorder la valeur d'une audition parlementaire. Pour ce faire, il conviendra que la Présidence coordonne bien l'ordre des intervenants en fonction de leurs questions adressées au HR/VP afin d'éviter une redondance. La Présidence devra organiser le temps consacré aux discussions avec le HR/VP, par une présélection des intervenants et un contact préliminaire du bureau du HR/VP pour pouvoir décider du moment où cette dernière interviendra. Actuellement, l'ambiance de la CIP pour la PESC/PSDC démontre que la

---

<sup>1410</sup> Voy. Le compte-rendu de « *Ad hoc review committee working group* », rédigé à Athènes le 21 février 2014 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54477aede0144f4711f135e0a.do>).

<sup>1411</sup> L'article 9.1 du projet de règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, daté du 1<sup>er</sup> octobre 2013.

<sup>1412</sup> Les objectifs et le champ de la CIP pour la PESC/PSDC sont étendus pendant que la migration, le terrorisme et d'autres défis internes sont devenus étroitement liés aux menaces externes et à l'action de la PESC/PSDC. Sur ce point, voy. Wouters (J.) et Raube (K.) (2018). *op. cit.*, p. 187.

présence du HR/VP à la Conférence est considérée comme un intervenant spécial et non comme une personne faisant l'objet d'une audition parlementaire. Une telle ambiance se voit renforcée par le choix de la conférence vidéo comme moyen de présence du HR/VP. Lorsque le HR/VP apparaît comme une *super star* sur un grand écran et fait un discours dans la réunion, les membres de la Conférence applaudissent. Dans les dernières Conférences, Mme. Federica MOGHERINI, HR/VP est intervenue par conférence vidéo, ce qui durcit l'ambiance mentionnée ci-dessus. Pour que le temps consacré aux discussions avec le HR/VP puisse servir en tant qu'une audition parlementaire, il faudrait que la Présidence anticipe la Conférence en examinant la pertinence des questions qui seront posées, à la lumière de l'objectif élargi de la Conférence, qui est de contrôler les PESC/PSDC, au-delà d'un simple transfert des opinions des parlementaires européens et nationaux au HR/VP, et sans favoriser la position d'une Chambre ou d'un parlement spécifique<sup>1413</sup>. Ensuite, sans favoritisme et sur la base des questions sélectionnées, la Présidence devrait décider de l'ordre des intervenants lors du temps de débats avec le HR/VP, sans s'incliner vers des délégations spécifiques et/ou des familles politiques européennes spécifiques. En définitive, ce recours au temps de débats avec le HR/VP comme une audition parlementaire pourrait exercer une pression importante sur les actes de la Commission et du Conseil de l'UE dans le domaine de la PESC/PSDC. Par ailleurs, depuis 2018, les vidéos sur toutes les séances de la Conférence sont disponibles sur Internet<sup>1414</sup>, permettant aux citoyens européens d'avoir accès aux thématiques traitées dans le cadre des PESC/PSDC. Il faudrait que la Conférence tire tout le profit de cette situation pour inciter les institutions européennes à décider des actes nécessaires dans le domaine de la PESC/PSDC.

Or, pour que ces propositions trouvent une application pratique, il importe que les membres assistent à la Conférence, cette dernière offrant la possibilité de mettre en réseau les connaissances des partenaires européens sur des problématiques des PESC/PSDC<sup>1415</sup>. Sauf certains cas particuliers<sup>1416</sup>, chaque délégation devrait s'efforcer d'envoyer l'ensemble des

---

<sup>1413</sup> Certains auteurs s'inquiètent de l'affaiblissement du contrôle des parlements individuels et celui du PE lorsque la CIP pour la PESC/PSDC est utilisée comme un moyen de justifier la légitimité des activités de la PESC/PSDC. Sur ce point, cf. Wouters (J.) et Raube (K.) (2018). *op. cit.*, p. 170; Lord (Ch.) (2011). « The Political Theory and Practice of Parliamentary Participation in the Common Security and Defence Policy », *Journal of European Public Policy*, 18 :8, pp. 1133-1150.

<sup>1414</sup> Depuis 2018, la Présidence de la CIP pour la PESC/PSDC met les vidéos de toutes les séances de la Conférence des fois y compris ceux de la COSAC, de la CPPUE, de la CIP sur la SCEG et de la réunion du GCPC sur la plateforme vidéo YouTube ou sur le site du parlement de la Présidence. Voy. La consultation des Conférences/réunions pendant la Présidence bulgare est disponible à <https://parleu2018bg.bg/en/videos>, celle des Conférences/réunions pendant la Présidence autrichienne disponible à <https://www.youtube.com/playlist?list=PLO5khHIZ8mpjm2BowKSAPT1bGLqNWBfqK>, celle de la CIP pour la PESC/PSDC tenue en Roumanie disponible à <http://www.parl2019ro.eu/eu/dp.video?idl=2&idv=8> et celle de la CIP pour la PESC/PSDC tenue en Finlande disponible à [https://verkkolahetys.eduskunta.fi/fi/suomen\\_eupuheenjohtajuus2019/2019-09-05-cfsp-csdp-parleu2019fi](https://verkkolahetys.eduskunta.fi/fi/suomen_eupuheenjohtajuus2019/2019-09-05-cfsp-csdp-parleu2019fi)

<sup>1415</sup> Dirk (P.) (2017). *op. cit.*, p. 9.

<sup>1416</sup> Lors de la CIP pour la PESC/PSDC tenue en avril 2017, la délégation de l'Assemblée nationale n'a été représentée que par le président de la délégation à cause de la campagne électorale en France parce que les travaux parlementaires de la XIVème législature de la cinquième République française sont suspendus depuis le 22 février 2017. Lors de la Conférence tenue octobre 2018, la délégation luxembourgeoise n'a pas été représentée à cause de l'élection législative au Luxembourg le 14 octobre 2018. Lors de la Conférence tenue en septembre 2019, pour les délégations britanniques, ni parlementaire ni administrateur a été présent. Supposons que cela est dû au fait que la date du *Brexit* (le 31 octobre 2019) s'approchait. Sur ce point, voy. Le tableau 14.

membres qui lui sont attribués par le règlement d'ordre intérieur de la Conférence. L'Assemblée nationale portugaise dont la délégation est toujours au complet pour la Conférence est à cet égard, un bon modèle à suivre<sup>1417</sup>.

## **§2. Les réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE, une coopération interparlementaire sectorielle présidée généralement par le Parlement européen**

Le nombre de réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE<sup>1418</sup> s'avère très élevé comparé au nombre de réunions interparlementaires organisées par une commission sectorielle du parlement de la Présidence<sup>1419</sup> ou par une commission sectorielle d'un parlement national qui n'assume pas la Présidence<sup>1420</sup>. Elles rassemblent des membres des commissions correspondantes du PE et des parlements nationaux de l'UE à l'initiative d'une ou plusieurs commissions du PE et portent principalement sur les domaines politiques dans lesquels l'UE est compétente d'agir sur la base de la procédure législative ordinaire (procédure de codécision)<sup>1421</sup>. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, un grand nombre de ces réunions interparlementaires sont organisées par vingt commissions permanentes différentes et deux sous-commissions du PE.

Notons qu'en général, le PE n'est pas invité dans les réunions interparlementaires organisées par une commission sectorielle du parlement de la Présidence. Donc, au sens étroit, ces dernières ne font pas partie de la coopération interparlementaire verticale. Par ailleurs, le domaine des réunions interparlementaires organisées par une commission du parlement de la Présidence varie selon les priorités du parlement de la Présidence en question, alors que celui des réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE est presque fixé<sup>1422</sup>. Enfin, les réunions des commissions des parlements de l'UE ont tendance à être organisées de manière *ad hoc*, alors que les réunions interparlementaires de commissions du PE sont

---

<sup>1417</sup> Voy. Le tableau 14.

<sup>1418</sup> Fromage (D.) (2016b). *op. cit.*, p. 124.

<sup>1419</sup> Par exemple, le parlement bulgare pendant sa Présidence a convoqué une réunion des présidents des commissions de l'énergie des parlements de l'UE les 13 et 14 mai 2018 et le parlement finlandais pendant sa Présidence a organisé une conférence interparlementaire sur le changement climatique les 6 et 7 octobre 2019 et une réunion des commissions de l'agriculture des parlements de l'UE les 27 et 28 octobre 2019.

<sup>1420</sup> Par exemple, la Chambre des députés du parlement néerlandais a organisé une réunion interparlementaire des commissions des affaires européennes pour débattre le choix des dossiers du programme de travail pluriannuel et le renforcement de la procédure de « carton jaune » le 19 janvier 2015. Voy. Fromage (D.) (2016b). *op. cit.*, p. 125.

<sup>1421</sup> Rapport annuel 2010/2011 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne » préc., p. 10.

<sup>1422</sup> Ces réunions se sont distinguées par domaine. Par exemple, la réunion interparlementaire de la commission des affaires étrangères (AFCO), celle de la commission de développement (DEVE), celle de la commission de transport (TRAN), etc. Les thèmes de discussion dépendent des intérêts d'une commission spécifique du PE. Sur ce point, voy. Fromage (D.) (2018b). « A comparison of existing forums for interparliamentary cooperation in the EU and some lessons for the future », *Perspectives on federalism*, vol. 10, issue 3, p. E-5.

organisées de manière régulière. C'est pourquoi, nous allons nous concentrer sur les réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE plutôt que celles organisées par une commission du parlement de la Présidence.

Étudions d'abord, dans quel contexte les réunions interparlementaires des commissions sectorielles du PE apparaissent, en invitant les commissions sectorielles des parlements nationaux de l'UE chargés d'examiner des projets des actes normatifs européens (A). L'émergence de ces réunions interparlementaires des commissions sectorielles contribue à la division de la coopération interparlementaire en fonction de différents secteurs politiques, ce qui favorise finalement la création de Conférences/réunions interparlementaires sectorielles dans l'UE. Les réunions interparlementaires des commissions sectorielles du PE pourraient fonctionner comme groupes de travail des Conférences/réunions interparlementaires sectorielles mises en place (B).

### **A. L'émergence des réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE**

La réunion des commissions permanentes des affaires européennes des parlements nationaux et européen, laquelle est représentée par la COSAC, ne peut contrôler toutes les questions européennes et nécessite la création de trois Conférences/réunions interparlementaires sectorielles<sup>1423</sup>. Le transfert de certaines tâches des commissions des affaires européennes des parlements de l'UE à celles des commissions sectorielles des parlements de l'UE entraîne le phénomène de contrôle décentralisé des projets des actes législatifs européens (1). En d'autres termes, les commissions sectorielles examinent les projets des actes législatifs européens liés à leur domaine spécifique évitant ainsi aux commissions des affaires européennes d'avoir à traiter tous les projets des actes législatifs européens. Au fur et à mesure que les commissions sectorielles jouent un rôle important dans le contrôle des projets des actes législatifs européens, elles commencent à se réunir pour échanger des informations et de meilleures pratiques, comme le font les commissions des affaires européennes qui se réunissent dans le cadre de la COSAC : c'est l'origine des réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE. Elles permettent aux parlements nationaux de l'UE d'examiner des projets des actes législatifs européens de manière efficace avec les parlementaires qui sont spécialistes d'un domaine spécifique et pourraient fonctionner comme une première esquisse de la phase de création d'une nouvelle conférence interparlementaire dans un domaine particulier (2).

---

<sup>1423</sup> Il s'agit de la CIP pour la PESC/PSDC, de la CIP sur la SCEG et du GCPC d'Europol.

## **1. La mise en place d'un contrôle décentralisé des projets des actes normatifs européens**

Les activités des commissions permanentes des affaires européennes revêtent une importance à partir des années 1980 pour plusieurs raisons : d'abord, le processus de l'intégration européenne en était à ses débuts, il y avait peu de parlements qui disposent d'une commission permanente des affaires européennes<sup>1424</sup>. Au début de l'intégration européenne, certains parlements des pays non membres de la Communauté européenne ont créé une commission permanente des affaires européennes uniquement en vue de préparer des négociations relatives à l'adhésion de leur pays à la Communauté européenne. Pour les parlements des États membres de la Communauté européenne, il n'était pas forcément nécessaire de créer une commission permanente des affaires européennes au sein de chaque parlement national puisque le PE était composé des parlementaires nationaux jusqu'avant l'année 1979 où les premières élections européennes au suffrage universel direct ont eu lieu<sup>1425</sup>. Depuis 1991, le PE souhaite coopérer avec les commissions des parlements nationaux. À la suite notamment de l'adoption en mai 2009 d'une résolution<sup>1426</sup> sur le développement des relations entre les parlements nationaux de l'UE et le PE, cette volonté du PE a été institutionnalisée dans le règlement intérieur du PE, adopté en 2010<sup>1427</sup>. À cet égard, il est indéniable que les commissions permanentes des affaires européennes jouent encore un rôle important dans l'europanisation des parlements nationaux de l'UE.

En s'appuyant sur l'article 142 §3 du règlement intérieur du PE, adopté en 2010, qui dispose qu'« *une commission peut engager directement un dialogue avec des parlements nationaux au niveau des commissions dans la limite des crédits budgétaires prévus à cette fin. Ceci peut inclure des formes appropriées de coopération prélegislative et postlegislative* », les commissions permanentes des affaires européennes ont de plus en plus tendance à laisser à d'autres commissions sectorielles l'examen et le contrôle des politiques européennes qui correspondent à leur domaine spécifique<sup>1428</sup>. De ce fait, le contrôle des affaires européennes dans les parlements nationaux de l'UE s'éloigne progressivement d'une concentration sur des commissions spécialisées des affaires européennes, et retient l'attention des parlementaires qui sont à la fois spécialistes dans ces domaines politiques et membres des commissions

---

<sup>1424</sup> Le parlement danois a établi sa commission permanente des affaires européennes en 1973 suite à l'adhésion du pays à la Communauté européenne, en vue de contrôler les politiques du gouvernement danois concernant des questions européennes. En France, la loi n° 79-654 du 6 juillet 1979 modifiant l'ordonnance n° 58-1000 du 17 novembre 1958 a créé, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation chargée du suivi des affaires communautaires.

<sup>1425</sup> Fromage (D.) (2016b). *op. cit.*, p. 114.

<sup>1426</sup> Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne (rapport de Elmar BROK), 2008/2120(INI), *J.O.U.E.*, C 212/E/13 du 5 août 2010, p. 9.

<sup>1427</sup> Larhant (M.) (2005). *op. cit.*, p. 8.

<sup>1428</sup> Fromage (D.) (2016b). *op. cit.*, p. 128; Les Présidents des Parlements de l'UE ont estimé que « *les questions européennes ne devraient pas être limitées aux Commissions chargées des affaires européennes ou à la COSAC* ». Voy. La synthèse des discussions de la réunion de la CPPUE qui s'est tenue à Stockholm du 11 au 12 décembre 2009 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530b1bef60130b746bb2200ea.do>)

sectorielles<sup>1429</sup>. Il appert que l'émergence des réunions interparlementaires des commissions sectorielles ne menace en rien la position prédominante des commissions des affaires européennes dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE, mais atténuée sensiblement le fardeau de travail des commissions permanentes des affaires étrangères.

On peut se poser la question de savoir à partir de quand des réunions interparlementaires des commissions sectorielles deviennent actives. On peut trouver une réponse dans le développement du contrôle du respect du principe de subsidiarité. En effet, depuis le Traité de Lisbonne introduisant le mécanisme d'alerte précoce (*Early Warning System* (EWS)), les parlements nationaux doivent se coordonner entre eux et envoyer leurs opinions au PE, ce qui constitue une nouvelle voie de coopération interparlementaire<sup>1430</sup>. Ce faisant, le Traité de Lisbonne a changé la relation qui existait entre les commissions spécialisées des affaires européennes et les commissions sectorielles<sup>1431</sup> susceptibles de devenir des acteurs principaux dans les efforts pour la coopération interparlementaire<sup>1432</sup>.

En effet, dans son rapport d'information, Mme. Sabine THILLAYE, la présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale française, a proposé « *d'instaurer dans les assemblées françaises un contrôle décentralisé des projets d'actes législatifs européens* »<sup>1433</sup>. Selon sa proposition, ceux-ci seraient d'abord envoyés à la commission sectorielle compétente. Les projets de résolution européenne adoptés par ces commissions sur la base des articles 88-4 (veille législative européenne) et 88-6 (conformité au principe de subsidiarité) de la Constitution française seraient ensuite examinées par la commission des affaires européennes, « *qui pourrait ainsi harmoniser leur présentation et assurer leur transmission et leur suivi auprès des institutions européennes par la procédure du dialogue politique ou dans le cadre du contrôle de subsidiarité* »<sup>1434</sup>. Ce rapport insiste sur le fait que « *la mise en place d'un système décentralisé de contrôle des propositions d'actes législatifs européennes devrait permettre une meilleure prise en compte de la législation européenne par le législateur national. Elle devrait par ailleurs accroître considérablement l'efficacité et la lisibilité de la procédure applicable aux résolutions européennes* »<sup>1435</sup>.

Le parlement suédois (*Riksdag*) examine toutes les propositions des actes législatifs de la Commission grâce à son système décentralisé permettant à toutes les commissions sectorielles d'examiner des propositions des actes législatifs de la Commission concernant leur domaine spécifique<sup>1436</sup>. La commission des affaires européennes du parlement suédois

---

<sup>1429</sup> Heffler (C.) et Gattermann (K.) (2015). *op. cit.*, p. 98.

<sup>1430</sup> Fromage (D.) (2016b). *op. cit.*, p. 116.

<sup>1431</sup> *Ibid.*

<sup>1432</sup> Fromage (D.) (2016b). *op. cit.*, p. 124.

<sup>1433</sup> Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen et présenté par Mme. Sabine THILLAYE, n° 1123, le 28 juin 2018, p. 23.

<sup>1434</sup> *Ibid.*

<sup>1435</sup> *Ibid.*

<sup>1436</sup> L'entretien fait par l'auteure avec un fonctionnaire représentant le parlement suédois à Bruxelles du 26 février 2018 ; Voy. Chapitre IV de l'Acte du *Riksdag* amendé en 2007.

n'examine pas elle-même des propositions des actes législatifs de la Commission, et ne joue qu'un rôle de coordinateur<sup>1437</sup>.

La commission des affaires européennes du *Bundestag* allemand, laquelle est la seule commission qui est habilitée à adopter des résolutions au nom de la séance plénière, examine rarement des projets des actes législatifs européens de manière directe car l'examen en est effectué par les commissions sectorielles du *Bundestag*<sup>1438</sup>. La commission des affaires européennes ne joue un rôle important que dans de rares cas, comme des changements du droit primaire de l'UE, l'adhésion des nouveaux États membres, le recours à la procédure simplifiée de révision du traité ou la violation au principe de subsidiarité<sup>1439</sup>. Il convient de noter que le *Bundestag* a récemment renforcé sa participation aux questions européennes, en impliquant la plupart des commissions sectorielles dans la procédure de contrôle ordinaire<sup>1440</sup>.

Dans le cas du parlement italien, un membre de la Chambre des députés peut être membre d'une seule commission permanente alors que dans le Sénat, les membres de la commission des affaires européennes peuvent être membre d'une des treize autres commissions permanentes, de sorte que les quatorze commissions pourraient avoir une connaissance particulière des affaires de l'UE<sup>1441</sup>. Un tel système du Sénat italien contribue au contrôle décentralisé des projets des actes législatifs européens. Notamment après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les commissions des affaires européennes des deux Chambres parlementaires italiennes sont devenues chargées en plus d'effectuer le contrôle du respect du principe de subsidiarité. Ainsi, la participation des commissions sectorielles dans le contrôle de législation de l'UE est bien encouragée par les deux Chambres parlementaires italiennes. Dans le Sénat italien, les commissions sectorielles portant sur les affaires constitutionnelles, les affaires étrangères et l'immigration adressent leurs commentaires et propositions à la commission des affaires européennes<sup>1442</sup>. Ces documents sont annexés à l'avis émis par ladite commission<sup>1443</sup>.

Même si la manière d'effectuer un contrôle décentralisé des projets des actes législatifs européens varie selon les parlements de l'UE, il est indéniable que la participation des commissions sectorielles au contrôle des projets des actes législatifs européens est une tendance générale accélérant ainsi un contrôle décentralisé des projets des actes législatifs européens.

---

<sup>1437</sup> *Ibid.*

<sup>1438</sup> Höing (O.) (2015). *op. cit.*, p. 195; Sur la commission des affaires européennes du *Bundestag*, *supra* Partie I, Titre I, Chapitre II, Section II, §1, B, 1\_a).

<sup>1439</sup> L'article 93 (1) du règlement intérieur du *Bundestag*.

<sup>1440</sup> Höing (O.) (2015). *op. cit.*, p. 195.

<sup>1441</sup> Cavatorto (S.) (2015). *op. cit.*, p. 214.

<sup>1442</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>1443</sup> *Ibid.*

## **2. Une première esquisse de la phase de création d'une nouvelle Conférence interparlementaire**

Les réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE pourraient être utilisées par celui-ci, comme un moyen de contrecarrer la création d'une nouvelle grande conférence interparlementaire dans l'UE<sup>1444</sup>. En effet, auparavant, le PE s'est réjoui d'organiser des réunions interparlementaires par l'intermédiaire de commissions portant sur le contrôle parlementaire d'Europol et le « semestre européen », plutôt que de créer une grande conférence interparlementaire dans ces domaines<sup>1445</sup>.

Cependant, ces réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE sont devenues une première esquisse de la phase de création d'une nouvelle conférence interparlementaire au sein de l'UE. En effet, les réunions interparlementaires organisées par la commission des affaires étrangères (AFET) et la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du PE ont fonctionné comme un berceau de la CIP pour la PESC/PSDC et du GCPC d'Europol. Le projet de la création d'une Conférence interparlementaire sous l'article 13 du TSGC (qui est devenue la CIP sur la SCEG) a pu être concrétisé grâce aux débats tenus dans les réunions interparlementaires organisées par la commission des budgets (BUDG), la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) ainsi que la commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL).

Excepté les réunions interparlementaires organisées par les commissions mentionnées ci-dessus, celles organisées par les autres commissions du PE ne se tiennent pas fréquemment. En effet, à part les réunions interparlementaires organisées par la commission des droits des femmes et de l'égalité des genres (FEMM) du PE<sup>1446</sup>, elles ont lieu de manière irrégulière, en cas de besoin. Il faudrait encourager ces rares réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE, afin qu'elles continuent à se tenir. Toutes en effet sont utiles et susceptibles de se concentrer sur des propositions de réforme couvrant des politiques principales ainsi que des questions législatives de l'UE<sup>1447</sup>. Par ailleurs, elles permettent aux parlements nationaux de l'UE non seulement d'apprécier l'état de lieu de la mise en œuvre du droit de l'UE mais aussi d'être informés des débats futurs sur telle ou telle politique ou législation de l'UE<sup>1448</sup>.

En définitive, s'il est jugé nécessaire d'élargir dans un domaine spécifique les réunions interparlementaires organisées par une commission du PE, il serait possible à l'avenir qu'une

---

<sup>1444</sup> Rapport annuel 2010/2011 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne », préc., p. 12.

<sup>1445</sup> *Ibid.*

<sup>1446</sup> Les réunions interparlementaires organisées par la commission (FEMM) du PE se tiennent au moins une fois par an en mars, en célébrant la journée internationale des femmes. Voy. Le tableau 16.

<sup>1447</sup> Rapport annuel 2012 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne », préc., p. 9.

<sup>1448</sup> Rapport annuel 2010/2011 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne », préc., p. 11.

nouvelle Conférence interparlementaire dans l'UE soit créée sur la base des travaux de ces réunions.

**Tableau 16. Réunions interparlementaires organisées par la commission (FEMM) du PE à Bruxelles**

Événement	Nombre des participants des parlements nationaux	Nombre des participants du PE
Le 5 mars 2014 « Prévenir la violence à l'égard des femmes – un défi pour tous »	34	8
Le 3 mars 2016 « La situation des réfugiés et demandeuses d'asile dans l'Union européenne »	41	15
Les 8 et 9 mars 2017 « Autonomisation économique des femmes : agissons ensemble ! »	25	19
Le 8 mars 2018 « Journée internationale des femmes 2018 : l'autonomisation des femmes et des filles dans les médias et les TIC : un enjeu clé pour l'avenir »	22	20
Le 7 mars 2019 « Journée internationale des femmes 2019 : la participation des femmes dans la prise de décision politique »	23	N/A
Le 5 mars 2020 « Journée internationale des femmes 2020 : le 25 <sup>ème</sup> anniversaire de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing »	La réunion a été annulée à cause de la pandémie de covid-19	La réunion a été annulée à cause de la pandémie de covid-19
Le 4 mars 2021 « Journée internationale des femmes 2021 : responsabilisation et leadership des femmes à l'heure du Covid »	60 (visioconférence)	N/A

\*L'auteur a établi ce tableau en référence aux annexes aux rapports du PE sur les relations avec les parlements nationaux.

\*\* Les participants des parlements nationaux comprennent parfois des parlementaires norvégiens en tant qu'invité spécial.

## **B. Les réunions interparlementaires des commissions sectorielles du PE comme groupes de travail des Conférences interparlementaires sectorielles**

Les réunions interparlementaires organisées par certaines commissions du PE non seulement contribuent à la création des nouvelles conférences interparlementaires mais fonctionnent également comme groupes de travail de ces Conférences, assumant à ce titre deux fonctions : d'une part, préparer les trois conférences interparlementaires sectorielles qui auront lieu et d'autre part, mettre en pratique concrètement les idées échangées pendant les trois conférences interparlementaires sectorielles qui ont déjà eu lieu.

En effet, certains sujets traités dans les réunions interparlementaires organisées par une commission du PE peuvent être à nouveau débattus dans les trois Conférences interparlementaires sectorielles (la CIP pour la PESC/PSDC, la CIP sur la SCEG et le GCPC d'Europol). En réalité, les réunions interparlementaires organisée par une commission du PE ont un impact direct ou indirect sur la préparation de l'ordre du jour de la Conférence interparlementaire sectorielle qui portera sur le même domaine que celui de la commission du PE en question, peu importe qu'elles aient ou non l'intention de fonctionner comme groupe de travail des Conférences interparlementaires sectorielles.

Par exemple, le thème de la réunion interparlementaire organisée par la commission (LIBE) du PE, tenue à Bruxelles le 27 février 2018, s'intitule « les pactes mondiaux des Nations Unies sur les réfugiés et les migrants : le rôle des parlements ». Ensuite, la question du flux migratoire a été discutée pendant la première séance de la CIP pour la PESC/PSDC, tenue à Vienne du 11 au 12 octobre 2018. En fait, trois membres parlementaires nationaux, ayant assisté à ladite réunion interparlementaire organisée par la commission (LIBE), étaient également été présents dans ladite CIP pour la PESC/PSDC.

Dans le domaine de la gouvernance économique européenne, le pourcentage de chevauchement des participants entre les deux types de coopération interparlementaire est plus élevé que dans le domaine de la PESC ou celui des affaires intérieures (Europol). Il faut dire que les trois réunions interparlementaires organisées par les commissions (BUDG), (ECON) et (EMPL) se tiennent aussi dans le cadre de la « semaine parlementaire européenne » (*Euoprean Parliamentary Week* (EPW)) qui comprend la CIP sur la SCEG et qui est convoquée à Bruxelles pendant le premier semestre.

Dans le cadre du groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC d'Europol), les débats tenus au sein du GCPC d'Europol pourraient être complétés par les réunions interparlementaires des commissions (LIBE). Par exemple, lors de la réunion du GCPC d'Europol tenue à Sofia du 18 au 19 mars 2018, les membres participants ont échangé des vues concernant la protection des données liés aux activités d'Europol avec M. Wojciech

WIEWIOROWSKI, contrôleur adjoint européen de la protection des données<sup>1449</sup>. Par la suite, la réunion interparlementaire organisée par la commission (LIBE) du PE, tenue à Bruxelles le 15 mai 2018, a porté sur le thème intitulé « la mise en œuvre du paquet de protection des données – à la veille de l'entrée en vigueur ».

Évidemment, les débats tenus dans la réunion du GCPC d'Europol portent sur le contrôle de la protection des données effectuée par Europol, alors que ceux tenus dans la réunion interparlementaire organisée par la commission (LIBE) concernent une application uniforme des règles concernant la protection des données personnelles, lesquelles remplacent les différents régimes juridiques existant avant le Traité de Lisbonne. Pourtant, il s'avère que l'harmonisation législative avec le nouveau paquet de protection des données<sup>1450</sup> fait l'objet d'une discussion pour les deux types de coopération interparlementaire. À cet égard, on pourrait estimer que les réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE pourraient être une arène pour approfondir et concrétiser les débats déjà tenus dans les Conférences interparlementaires sectorielles.

Les réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE sont un système relativement avancé de coopération interparlementaire qui, dans le domaine où le pouvoir formel du PE est limité, découle d'un effort du PE en vue d'étendre son influence en liaison avec les parlements nationaux<sup>1451</sup>. Elles offrent aux parlements nationaux des occasions de poser des questions aux responsables de la Commission et du Conseil et/ou aux spécialistes des domaines spécifiques. Ainsi, les parlements nationaux devraient profiter plus activement de ces réunions afin de contrôler leurs gouvernements respectifs avant et après la participation de ces derniers aux réunions du Conseil de l'UE.

En somme, les réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE contribuent souvent à la préparation des trois Conférences et leur permettent d'approfondir les sujets traités en leur sein et/ou de chercher des solutions aux problèmes soulevés dans le domaine en question, comme si une grande Conférence était préparée par de petits groupes de travail et que ces derniers s'efforcent de mettre en pratique concrètement certains résultats de la Conférence en question.

---

<sup>1449</sup> M. Giovanni BUTTARELLI, contrôleur européen de la protection des données, a présenté, dans un message vidéo, le résultat de la première année du contrôle d'Europol. Voy. Les conclusions sommaires (« *Summary conclusions* ») de la réunion du GCPC d'Europol tenue à Sofia les 18 et 19 mars 2018, p. 7 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86b273e34016bae0d99624c99.do>).

<sup>1450</sup> Le PE et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.U.E.*, L119 du 4 mai 2016, p. 1-88 et la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L119 du 4 mai 2016, p. 89-131.

<sup>1451</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2017). *op. cit.*, p. 297.

## **Section II – La coopération sectorielle coprésidée par le Parlement de la Présidence du Conseil de l'UE et par le Parlement européen**

La coprésidence de la coopération interparlementaire est une caractéristique de la coopération interparlementaire verticale. Parmi les cinq types de coopérations interparlementaires existantes (la CPPUE, la COSAC, la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que le Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC)), la Conférence interparlementaire sur la SCEG est coorganisé au PE à Bruxelles pendant le premier semestre et le GCPC pendant le second semestre. La taille des délégations de la Conférence interparlementaire sur la SCEG n'est pas fixée malgré plusieurs débats, alors que celle des délégations du GCPC est bien fixée dans son règlement intérieur<sup>1452</sup>. C'est pourquoi dans le cas de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, on assiste à un grand décalage dans le nombre des participants entre la réunion coorganisée au PE à Bruxelles et celle organisée par le Parlement de la Présidence. On ne le constate pas dans le cas du GCPC. De toute façon, il convient de noter que le PE joue un rôle relativement plus important dans ces deux coopérations interparlementaires que dans les trois autres. Cette section fera une sorte de bilan et ouvrira des perspectives pour la Conférence interparlementaire sur la SCEG (§1) et pour le GCPC (§2).

### **§1. La Conférence interparlementaire sur la SCEG**

Lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE) de 2013, les Présidents des Parlements de l'UE se sont mis d'accord sur le renforcement de la coopération interparlementaire entre le PE et les parlements nationaux de l'UE, en s'appuyant sur l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) ainsi que sur le Protocole n° 1 annexé au TFUE<sup>1453</sup>. Par la suite, la première réunion de la Conférence interparlementaire sur la SCEG (la Conférence interparlementaire sous l'article 13 du TSCG à l'époque) a été convoqué à Vilnius en octobre 2013. Même si le règlement d'ordre intérieur de cette Conférence a été finalement adopté à Luxembourg en novembre 2015<sup>1454</sup>, des doutes subsistent quant à l'efficacité de ladite

---

<sup>1452</sup> Chaque parlement national est représenté par quatre membres au maximum au sein du GCPC. Dans le cas des parlements bicaméraux, chaque Chambre est représentée par deux membres au maximum au sein du GCPC. Le PE est représenté par seize membres au maximum au sein du GCPC. L'article 2.1 du règlement intérieur du GCPC adopté à Sofia le 18 mars 2018.

<sup>1453</sup> Note d'information – Session III de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE tenue à Nicosie du 21 au 23 avril 2013, p. 3 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53dbcb6ed013e07bb2d533098.do>).

<sup>1454</sup> Le règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, adopté en novembre 2015, reflète le plus petit dénominateur commun compromis sur le rôle que cette Conférence doit jouer. Voy. Kreiling (V.) (2018b). « From procedural disagreement to joint scrutiny? The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance », *Perspectives on Federalism*, vol. 10, issue 3, p. E-157.

Conférence (A). La question d'efficacité est importante car elle est étroitement liée à la question de savoir si la Conférence interparlementaire sur la SCEG atteint son objectif qui est d'assurer « *la responsabilité démocratique dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'UE, en particulier de l'UEM, en tenant compte de la dimension sociale* »<sup>1455</sup>. Or, est-ce que cette Conférence pourrait régler le problème du manque de responsabilité démocratique de la gouvernance de la zone euro ? En fait, l'idéal serait qu'en tant que seul Parlement directement élu par les citoyens européens en Europe, le PE agisse également comme Parlement de la zone euro. Toutefois, considérant que cette idée fait face à plusieurs limites pour l'instant, en attendant des modifications institutionnelles, il faudrait se servir d'une version améliorée de la Conférence interparlementaire sur la SCEG comme étape préparatoire vers un véritable Parlement de la zone euro (B).

### **A. L'effectivité non confirmée**

Plusieurs efforts ont été faits pour rendre efficace la Conférence interparlementaire sur la SCEG. De prime abord, le règlement d'ordre intérieur précise clairement le champ d'action et de compétence de la Conférence dans son article 2. Son article 2.1 prévoit « *la Conférence interparlementaire sur la SCEG est un cadre de référence pour le débat et l'échange d'informations et de meilleures pratiques pour la mise en œuvre des dispositions du Traité, afin de renforcer la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen et de contribuer à assurer la responsabilité démocratique dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'UE, en particulier de l'UEM, en tenant compte de la dimension sociale et sans préjudice des compétences des parlements de l'UE.* » En outre, à l'instar de la Conférence pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG « *remplace les réunions des Présidents des commissions sectorielles compétentes organisées dans le cadre de la dimension parlementaire de la Présidence du Conseil de l'UE par le parlement national de l'État membre exerçant la Présidence* » (Art. 2.2 dudit règlement). Plus précisément, elle a remplacé deux réunions planifiées des Présidents des commissions pertinentes – commissions sur le budget et la finance et commissions sur l'économie<sup>1456</sup>.

Malgré ces efforts, l'effectivité de la Conférence interparlementaire sur la SCEG n'est pas confirmée au regard de deux indicateurs : d'une part le niveau de participation variable au sein de ladite Conférence (1) et d'autre part la discordance entre les calendriers des activités du PE et des parlements nationaux (2).

---

<sup>1455</sup> L'article 2.1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG adopté à Luxembourg le 10 novembre 2015.

<sup>1456</sup> Cooper (I.) (2014). *op. cit.*, p. 14.

## **1. Le niveau de participation variable au sein de la Conférence interparlementaire sur la SCEG**

Le niveau de participation de la Conférence interparlementaire sur la SCEG varie chaque semestre. Il serait difficile d'estimer qu'il existe une tendance selon laquelle le nombre total des participants ait diminué de plus en plus. Toutefois, on constate deux causes dans la variation du nombre des participants dans cette Conférence : le lieu des Conférences et l'absence d'une disposition déterminant la taille des délégations.

Il faudrait constater que les Conférences, tenue au PE, réunissent plus de parlementaires nationaux et européens que les Conférences qui ont lieu au Parlement de la Présidence. La deuxième Conférence, tenue dans le cadre de la « semaine parlementaire européenne » au PE à Bruxelles du 20 au 22 janvier 2014, a réuni environ 140 représentants des parlements nationaux, 60 députés européens ainsi qu'une centaine de fonctionnaires des parlements nationaux<sup>1457</sup>. Concernant la troisième Conférence tenue à Rome du 29 au 30 septembre 2014, il n'est pas facile de savoir combien de représentants des parlements nationaux y ont participé mais le PE constate que 14 députés européens y ont pris part<sup>1458</sup>. La quatrième Conférence, qui a eu lieu dans le cadre de la « semaine parlementaire européenne » au PE à Bruxelles du 3 au 4 février 2015, a réuni environ 110 représentants des parlements nationaux et 70 députés européens<sup>1459</sup>. La sixième Conférence, coorganisée par le PE et le parlement néerlandais dans le cadre de la semaine parlementaire européenne, a réuni 134 représentants des parlements nationaux<sup>1460</sup>.

Dans le cas de la semaine parlementaire européenne qui a lieu au PE à Bruxelles, il n'est pas étonnant qu'un grand nombre des députés européens participent à la Conférence interparlementaire sur la SCEG puisqu'ils n'ont pas besoin de se déplacer pour y assister. Même les députés européens, qui ne sont pas membres des commissions concernées, peuvent assister à la Conférence qui a lieu au PE à Bruxelles. Quant aux parlements nationaux, la Conférence interparlementaire sur la SCEG, coorganisée par le PE et le parlement de la Présidence dans le cadre de la « semaine parlementaire européenne » serait une bonne occasion pour avoir des réunions bilatérales avec des responsables des institutions de l'UE à Bruxelles. Même si les délégations des parlements nationaux participent à la Conférence interparlementaire sur la SCEG tenue à Bruxelles avec des objectifs qui ne concernent pas directement les sujets de discussions de ladite Conférence, la co-organisation de la Conférence dans le cadre de la « semaine parlementaire européenne » réussit à attirer l'attention des parlements nationaux. Cela contribuerait à l'eupéanisation des parlements nationaux de l'UE d'une certaine manière.

---

<sup>1457</sup> Rapport annuel du PE 2014-2015 « Les relations entre le PE et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », p. 9.

<sup>1458</sup> *Ibid.*

<sup>1459</sup> Rapport annuel du PE 2014-2015, préc., p. 10.

<sup>1460</sup> Voy. Le tableau 17.

Selon les délégations, le nombre des participants est aussi variable car il n'existe aucune limite relative à la taille des délégations<sup>1461</sup>. D'une part, le nombre de certaines délégations est plus élevé que les autres. Les délégations du *Bundestag* allemand et du parlement portugais sont des champions. Le *Bundestag* allemand et le parlement portugais envoient en général respectivement sept ou huit membres parlementaires à la Conférence. Dans le cas des délégations françaises, le nombre de la délégation de l'Assemblée nationale varie de trois à sept et celui du Sénat de trois à cinq pour chaque Conférence. Si l'on totalise le nombre des participants des deux Chambres françaises, le nombre total des membres des deux délégations françaises est environ huit. D'autre part, certains parlements/Chambres envoient peu de membres parlementaires à la Conférence et, quelquefois, ils n'y envoient que des fonctionnaires parlementaires. La Chambre des députés luxembourgeois y envoie un seul et même membre parlementaire depuis le premier semestre de l'année 2017. La Chambre des communes britannique et la Chambre des Lords britannique ont envoyé seuls leurs chefs de délégation de l'année 2015 à l'année 2016. Lors de la Conférence tenue à Bruxelles du 30 au 31 janvier 2017, les deux Chambres britanniques n'y ont envoyé aucun membre parlementaire. Pendant les trois Conférences de la Conférence tenue à Tallinn en octobre 2017 à celle tenue à Vienne en septembre 2018, seul le chef de la délégation de la Chambre des Lords y a pris part. Pendant cette période, la Chambre des communes y avait envoyé au moins son représentant administratif qui se trouve à Bruxelles. Or, lors de la Conférence tenue à Bruxelles du 18 au 19 février 2019, ni membre parlementaire ni fonctionnaire parlementaire n'y a participé. C'est un effet du *Brexit*.

En définitive, une telle variation relative au nombre de participation rend difficile l'institutionnalisation de la Conférence interparlementaire sur la SCEG. Sans l'institutionnalisation de ladite Conférence, il est compliqué de passer une étape suivante pour un contrôle effectif sur la gouvernance économique de l'UE à travers la coopération interparlementaire. Il est donc recommandé que ladite Conférence fixe la taille des délégations comme dans d'autres Conférences interparlementaires comme la COSAC, la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC ainsi que le GCPC. Notons qu'un groupe de parlements nationaux y compris le parlement luxembourgeois a déjà suggéré la taille de délégation (6 pour chaque délégation des parlements nationaux et 16 pour la délégation du PE) et un autre groupe de parlements y compris le parlement danois a déjà proposé que le nombre des membres des délégations des parlements nationaux et celui du PE soient égaux comme dans le cas de la COSAC. Toutefois, de telles demandes ont été rejetées par les Présidents des Parlements de l'UE<sup>1462</sup>. Malgré ce rejet, et pour mieux institutionnaliser la Conférence interparlementaire sur la SCEG, il faudrait s'efforcer de fixer la taille des délégations, en modifiant le règlement d'ordre intérieur de ladite Conférence dans un délai raisonnable.

---

<sup>1461</sup> Dans son article 4.1, le règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, adopté à Luxembourg le 10 novembre 2015, laisse la composition et la taille des délégations à la décision individuelle des parlements.

<sup>1462</sup> Cooper (I.) (2014). *op. cit.*, p. 12.

**Tableau 17. « Le nombre des parlementaires participants par chaque délégation dans la coopération interparlementaire sur la SCEG »**

Délégation	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020
	1 <sup>er</sup> Bruxelles	2 <sup>nd</sup> Bratislava	1 <sup>er</sup> Bruxelles	2 <sup>nd</sup> Tallinn	1 <sup>er</sup> Bruxelles	2 <sup>nd</sup> Vienne	1 <sup>er</sup> Bruxelles	2 <sup>nd</sup> Helsinki	1 <sup>er</sup> Bruxelles
<i>Nationalrat</i> (Chambre des députés autrichienne)	4	5	4	3	4	4	3	1	5
<i>Bundesrat</i> (Sénat autrichien)	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Chambre des représentants belge	5	0	3	1	3	1	1	1	3
Sénat belge	5	4	6	3	1	2	2	1	3
<i>Narodno Sobranie</i> (Assemblée nationale bulgare)	5	3	0	5	15	11	6	4	6
Parlement chypre	2	3	3	2	3	3	3	3	3
Chambre des représentants tchèque	4	3	3	0	3	4	6	6	6
Sénat tchèque	1	2	1	1	2	2	2	3	2
<i>Folketinget</i> (Parlement danois)	1	0	0	0	5	1	0	1	1
<i>Bundestag</i> allemand	7	5	6	6	7	7	8	6	6
<i>Bundesrat</i> allemand	1	1	0	0	0	1	0	2	0
<i>Riigikogu</i> (Parlement estonien)	2	2	5	3	3	2	1	3	6
Chambre des députés irlandaise	0	2	0	0	3	0	3	2	0
Sénat irlandais	0	1	1	1	2	1	3	1	0
Parlement hellénique	4	2	4	2	3	2	4	3	4

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

Chambre des députés espagnole	2	4	1	2	3	2	1	0	0
Sénat espagnol	2	0	3	3	3	3	2	0	0
Assemblée nationale française	7	4	6	3	5	7	3	3	3
Sénat français	3	4	4	1	4	5	5	4	5
Parlement croate	3	0	2	0	3	1	5	3	10
Chambre des députés italienne	3	2	2	2	1	2	3	1	2
Sénat italien	2	3	5	2	2	3	1	4	1
Parlement letton	4	4	5	4	5	5	5	5	3
Parlement lituanien	4	1	3	3	4	2	3	4	5
Chambre des députés luxembourgeoise	5	3	1	1	1	1	1	3	1
Parlement hongrois	3	3	2	0	1	3	1	1	2
Parlement maltais	3	0	5	2	4	2	1	1	2
<i>Tweede Kamer</i> (Chambre des députés néerlandais e)	8	1	3	0	3	1	1	3	2
<i>Eerste Kamer</i> (Sénat néerlandais)	8	1	2	1	2	0	2	3	1
<i>Sejm</i> (Chambre des représentants polonaise)	4	3	3	3	3	3	3	2	3
<i>Senat</i> (Sénat polonais)	3	1	3	1	3	3	3	1	3

Parlement portugais	7	8	7	7	6	7	7	7	7
Chambre des députés roumaine	4	1	1	1	3	3	7	3	3
Sénat roumain	4	3	2	2	2	2	3	3	4
<i>Drzveni Zbor</i> (Assemblée nationale slovène)	2	1	0	1	0	0	3	1	3
<i>Drzveni Svet</i> (Conseil national slovène)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Parlement slovaque	2	10	2	2	2	5	0	1	0
<i>Eduskunta</i> (Parlement finlandais)	6	6	5	3	6	6	6	6	6
<i>Riksdagen</i> (Parlement suédois)	1	5	6	4	3	0	3	0	4
Chambre des communes britannique	1	1	0	0	0	0	0**	0**	0**
Chambre des Lords britannique	1	1	0	1	1	1	0**	0**	0**
PE	N/A*	12	N/A*	7	N/A*	11	N/A*	7	N/A*
Le nombre total des participants des parlements nationaux	134	103	109	76	124	109	111	96	114

\* "N/A" signifie des données manquantes. L'information sur le nombre des députés européens participants lors de la « semaine parlementaire européenne » n'est pas disponible.

\*\* Aucun administrateur représentant du parlement britannique n'y a assisté.

(Source : élaboré par l'auteure avec les listes provisoires des participants publiés sur les sites web du PE et des parlements tenant la Présidence)

## 2. La discordance des calendriers du PE et des parlements nationaux

Dans le cadre de la « semaine parlementaire européenne », la Conférence interparlementaire sur la SCEG a lieu au cours du premier semestre au PE à Bruxelles en janvier ou en février. Profitant de la « semaine parlementaire européenne » qui réunit les parlementaires

nationaux et européens des commissions concernées, le PE exprime, dans ses résolutions, son opinion sur un projet de l'examen annuel de la croissance, lequel est publié par la Commission en novembre chaque année<sup>1463</sup>.

Cela implique que la Conférence interparlementaire sur la SCEG ne doit pas formuler en tant qu'organe, d'opinions ou de recommandations concernant le processus décisionnel en cours dans le « semestre européen », mais plutôt simplement fonctionner comme un mécanisme selon lequel le PE consulterait les parlements nationaux avant de formuler ses propres recommandations<sup>1464</sup>. De cette manière, le PE tente de maintenir sa place en tant qu'organe parlementaire prééminent sur les questions de la gouvernance économique de l'UE et en tant que seul interlocuteur parlementaire avec les institutions de l'UE<sup>1465</sup>. Ainsi, pour le PE, l'organisation de la Conférence interparlementaire sur la SCEG dans le cadre de la « semaine parlementaire européenne » au début d'année présente plusieurs avantages.

Ainsi, les parlements nationaux pourraient-ils également avoir intérêt à participer à cette Conférence « sous les auspices » de la « semaine parlementaire européenne » ? Il ne fait aucun doute que l'organisation de ladite Conférence dans le cadre de la « semaine parlementaire européenne » au PE à Bruxelles contribue d'une certaine manière à l'europanisation des parlements nationaux. Toutefois, l'europanisation des parlements nationaux n'est pas l'objectif principal de cette Conférence. Il faudrait rappeler que la Conférence en question est créée dans le but de renforcer la légitimité démocratique dans la gouvernance économique de l'UE, laquelle est affaiblie suite à l'adoption de plusieurs mesures intergouvernementales y compris le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique au sein de l'UEM (TSCG) et l'application du « semestre européen » mis en œuvre pour sortir de la crise économique et financière<sup>1466</sup>. Considérant le cycle du « semestre européen », pour que les parlements nationaux contrôlent collectivement la gouvernance économique de l'UE de manière efficace, il serait préférable que la Conférence interparlementaire sur la SCEG ait lieu en juin avant que le Conseil de l'UE valide les recommandations par pays élaborées en mai par la Commission.

De surcroît, la Conférence interparlementaire sur la SCEG incluse dans la « semaine parlementaire européenne », est alors traitée comme un de ses composants<sup>1467</sup>. En général, les sujets macroscopiques comme le futur de la gouvernance économique de l'UE et les questions liées au « semestre européen » sont discutés au sein de la réunion plénière de la « semaine parlementaire européenne ». Ces sujets peuvent intéresser les parlements nationaux. Cependant, si la Conférence interparlementaire « sous le parapluie » de la « semaine parlementaire européenne » se tient très tôt avant la validation des recommandations par pays par le Conseil

---

<sup>1463</sup> Quant au calendrier du « semestre européen », voy. L'infographie du Conseil de l'UE « Qui fait quoi dans le cadre du semestre européen ? » (Consultation disponible à <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/european-semester/>).

<sup>1464</sup> Cooper (I.) (2014). *op. cit.*, p. 12

<sup>1465</sup> *Ibid.*

<sup>1466</sup> Benz (A.) (2013). *op. cit.*, p. 125.

<sup>1467</sup> Fromage (D.) (2016a). *op. cit.*, p. 12.

de l'UE, il se pourrait que les parlements nationaux ne soient plus attirés par ladite Conférence. Si l'on organise la « semaine parlementaire européenne » en juin de sorte que les parlements nationaux peuvent avoir un temps pour influencer collectivement la décision du Conseil de l'UE concernant la validation des recommandations par pays élaborés par la Commission, les parlements nationaux seraient plus intéressés à participer à la Conférence interparlementaire sur la SCEG qui a lieu dans le second semestre. En effet, dans le second semestre, les États membres s'efforcent de mettre en œuvre les recommandations proposées pour leur pays respectif dans le cycle du « semestre européen ». Si les parlements nationaux interviennent au processus décisionnel du semestre européen en juin à travers une réunion interparlementaire, il serait compréhensible que les parlements nationaux participent activement à la Conférence interparlementaire sur la SCEG dans le second semestre pour échanger des opinions sur le contrôle de la mise en œuvre des recommandations par pays par leur gouvernement respectif.

En définitive, l'organisation de la « semaine parlementaire européenne » au début d'année est utile pour le PE. Mais elle n'est pas très intéressante pour les parlements nationaux. Sous le prétexte de la co-organisation de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, il semble que dans la Conférence interparlementaire sur la SCEG sous le parapluie de la « semaine parlementaire européenne », le PE jouisse du maintien de sa place prééminente dans la démocratie représentative au niveau de l'UE. Si ce déséquilibre des intérêts entre les deux institutions parlementaires dure, les parlements nationaux perdront de plus en plus leur motivation pour participer à cette Conférence. Cela pose finalement la question de l'efficacité de la Conférence en question.

Malgré le changement de période de la « semaine parlementaire européenne » du début d'année au juin, certains pourraient avoir des doutes sur l'efficacité de ladite Conférence s'ils savent que les conclusions de ladite Conférence n'ont aucun effet contraignant et sont adoptées par consensus. Cependant, il convient de rappeler que le contrôle parlementaire est effectué non seulement par mesure contraignante mais aussi par pression politique. En ce sens, il importe de chercher un compromis entre les deux institutions parlementaires quant au moment de l'organisation de la Conférence interparlementaire sur la SCEG au cours du premier semestre. Pour ce faire, il faudrait modifier le règlement d'ordre intérieur de ladite Conférence.

Outre le niveau de participation variable et la discordance entre les calendriers des activités du PE et des parlements nationaux, Diane Fromage considère l'affiliation controversée à la Conférence interparlementaire sur la SCEG comme un autre élément qui provoque l'inefficacité de ladite Conférence. Il est clair que la Croatie, la République tchèque et le Royaume-Uni ne sont pas parties contractantes du TSCG, et ne font pas partie de la zone euro. Selon l'article 13 du TSCG, les parlements de ces trois États membres ne doivent pas être inclus dans ladite Conférence. La question se pose donc de savoir si les parlementaires des trois États membres continuent à être qualifiés de membres de cette Conférence. En outre, le *Brexit* pose une question sur le futur statut de la délégation britannique au sein de ladite Conférence. Il semble que cette question relative à l'affiliation soit mineure, considérant que tous les États membres de l'UE se sont engagés à introduire l'euro, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni qui bénéficient de « clauses de non-participation » prévues dans les Traités

fondant l'UE<sup>1468</sup>. Or, considérant qu'à ce jour, seuls dix-neuf États membres utilisent l'euro<sup>1469</sup>, on constate qu'il existe une asymétrie entre le pouvoir législatif et l'exécutif. En effet, le TSCG a institutionnalisé le sommet de la zone euro, lequel réunit ensemble les chefs d'État ou de gouvernement des pays de la zone euro, mais il n'existe toujours pas d'organe parlementaire équivalent<sup>1470</sup>. De ce fait, il convient d'examiner la possibilité de la transformation de la Conférence interparlementaire sur la SCEG en un Parlement de la zone euro.

## **B. Une étape préparatoire vers un véritable Parlement de la zone euro ?**

La crise financière de 2009 et la crise de la dette début 2010 se sont transformées très vite en une crise du fonctionnement monétaire européen qui provoquait un renforcement sans précédent du cadre de gouvernance de l'UEM<sup>1471</sup>. Or, dans le nouveau régime de la gouvernance économique de l'UEM conçu dans l'urgence, les parlements nationaux et le PE trouvent peu de place. En effet, ni le PE ni les parlements nationaux des États membres sous assistance n'ont pu exercer respectivement un contrôle démocratique à l'égard de l'Eurogroupe et de leurs ministres des Finances, quant aux décisions relatives à l'assistance financière<sup>1472</sup>. Depuis le début de la crise, le projet d'un Parlement de la zone euro est avancé à différents niveaux et est particulièrement soutenu par la France et l'Allemagne. Dans son rapport publié en mars 2012, M. Jean Arthuis, l'ancien ministre français de l'économie et des finances, a lancé l'idée de mettre en place une commission de surveillance de la zone euro composée des députés européens élus dans tous les États membres de l'UE et des parlementaires des pays de la zone euro<sup>1473</sup>. L'objectif de cette idée n'était pas de créer une nouvelle institution afin d'affaiblir la position du PE. Le rapport de M. Arthuis a prévu une autorité partagée entre le PE et les parlements nationaux de la zone euro sur le contrôle des mesures prises dans la zone euro à travers une telle commission de surveillance<sup>1474</sup>.

Or, la Conférence interparlementaire sous l'article 13 du TSCG (actuellement, la Conférence interparlementaire sur la SCEG) n'a pas réussi à appliquer la proposition du rapport de M. Arthuis à cause d'un défaut d'accord sur la composition<sup>1475</sup>. Elle n'est qu'un forum qui

---

<sup>1468</sup> L'adhésion de la Croatie à l'euro pourrait être entrevue en 2023 au plus tôt.

<sup>1469</sup> L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, la Lettonie et la Lituanie constituent la zone euro.

<sup>1470</sup> Fromage (D.) (2016a). *op. cit.*, p. 13.

<sup>1471</sup> Elissalde (B.) (dir.) (2014). *Géopolitique de l'Europe*, Paris : Nathan, p. 239.

<sup>1472</sup> Fromont (L.) (2017). « L'Eurogroupe : le côté obscur de la gouvernance de la zone euro », *RDUE*, n° 4, p. 218.

<sup>1473</sup> Voy. Rapport de M. Jean Arthuis sur *l'avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, mission confirmée par le Premier ministre français, mars 2012, p. 61 (Consultation disponible à <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000129.pdf>).

<sup>1474</sup> Curtin (D.) et Fasone (C.) (2017). « Differentiated Representation: Is a Flexible European Parliament Desirable? », in: de Witte (B.), Vos (E.) et Ott (A.) (eds) *Between Flexibility and Disintegration: The State of EU Law today*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 136.

<sup>1475</sup> *Ibid.*

ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel par lequel les politiques sur la zone euro peuvent être contrôlées. M. Wolfgang SCHÄUBLE, l'ancien ministre allemand des finances, et M. François HOLLANDE, l'ancien Président de la République française, ont proposé l'établissement d'un « Parlement *ad hoc* de la zone euro » avec l'idée de créer un budget séparé pour la zone euro<sup>1476</sup>. Quelques parlements des États membres qui font partie de la zone euro expriment également le besoin d'un parlement ou d'une chambre dédiée à la zone euro, lequel (ou laquelle) dispose des pouvoirs décisionnels<sup>1477</sup>.

Ce paragraphe démontre concrètement pourquoi certains insistent sur la création d'un organisme indépendant de surveillance dans la zone euro et examine quelques propositions sur la structure de cet organisme et leurs limites (1). Sur la base de cet examen, on constate qu'une forme améliorée de coopération interparlementaire pourrait répondre au problème du déficit démocratique de la zone euro (2).

### **1. La nécessité d'un organisme indépendant de surveillance dans la zone euro**

La crise économique et financière à laquelle l'UE a fait face peut être considérée comme étant celle de la zone euro. Afin de surmonter cette crise rapidement, plusieurs mesures intergouvernementales ont été conçues et exercées sans un véritable contrôle parlementaire sur la création et l'exercice de ces mesures. Le PE et les parlements nationaux sont *de facto* exclus de la gouvernance de la zone euro (a). Une crise économique peut arriver à nouveau dans l'UE car la zone euro n'est pas encore stable. Chaque fois qu'une crise économique apparaît, continuera-t-on à laisser les organes exécutifs de la gouvernance économique européenne échapper à un véritable contrôle parlementaire ? Afin de décider des mesures négociées par les gouvernements et des propositions qui ont pour objectif d'étendre les pouvoirs de l'UE, il faut prendre en considération les relations interparlementaires<sup>1478</sup>. Le renforcement important des prérogatives des institutions de l'UE dans l'encadrement des procédures budgétaires nationales ne peut en effet fonctionner qu'avec l'implication permanente des parlements nationaux<sup>1479</sup>. Ainsi, il est indéniable que le renforcement du contrôle parlementaire de la zone euro est une condition préalable pour celui de l'UEM. Reste à déterminer la manière de réaliser ce renforcement. Plusieurs idées sont proposées (b).

---

<sup>1476</sup> Lionello (L.) (2017). « Does the Eurozone Need Its Own Parliament? Legal Necessity and Feasibility of a Eurozone Parliamentary Scrutiny », in: *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Rome, Springer, p. 180; Curtin (D.) et Fasone (C.) (2017). *op. cit.*, p. 136.

<sup>1477</sup> Lors de la Conférence interparlementaire sur la SCEG dans le cadre de la semaine parlementaire européenne en février 2018, Fabienne KELLER, la sénatrice française, la vice-présidente de la commission sur les finances (dont le parti politique est Les Républicains) avait proposé la création d'une assemblée parlementaire propre à la zone euro.

<sup>1478</sup> Benz (A.) (2013). *op. cit.*, p. 133.

<sup>1479</sup> Voy. Rapport de M. Jean Arthuis sur *l'avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, mission confirmée par le Premier ministre français, mars 2012, p. 58.

### **a) Les parlements exclus de l'intégration de la zone euro**

Afin de faire face à la crise de la zone euro, les États membres « *convergent vers un modèle commun, l'État néolibéral, sous la pression incidente de l'UE et des marchés financiers* »<sup>1480</sup>. De ce fait, ils ont conçu dans l'urgence des mesures consolidant les politiques d'austérité au sein de l'UEM<sup>1481</sup>. Les capacités exécutives des institutions européennes en matière économique et financière sont considérablement renforcées sans que se développe un contrôle parlementaire équivalent<sup>1482</sup>. Les exécutifs de la gouvernance économique de l'UE se composent de l'Eurogroupe, du Conseil (ECOFIN)<sup>1483</sup>, du Conseil européen (les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE), de la Commission et, dans une certaine mesure, de la BCE (la banque centrale européenne). Cette position dominante d'un tel exécutif collectif dans la zone euro exclut largement les parlements nationaux et le PE de la gouvernance de la zone euro<sup>1484</sup>. Certes, on ne peut dire que le PE soit totalement exclu de la gouvernance économique, ni forcément de la zone euro. En effet, une discussion doit avoir lieu au sein du PE pour que ce dernier puisse intervenir au début du cycle annuel de surveillance avant que le Conseil européen ne définisse les orientations stratégiques concernant les politiques macro-économiques et macro-budgétaires dans le cadre du semestre européen<sup>1485</sup>. Par ailleurs, conformément à l'article 121 du TFUE, « *le président du Conseil et la Commission et, le cas échéant, le président de l'Eurogroupe rendent compte chaque année des résultats de la surveillance multilatérale au Parlement européen et au Conseil européen [...]* »<sup>1486</sup>.

Cependant, la participation du PE dans la gestion récente de la gouvernance économique est complètement marginale<sup>1487</sup>. Quant à la gouvernance de la zone euro, l'article premier du Protocole n° 14 sur l'Eurogroupe, annexé au Traité sur l'UE, prévoit que la Commission participe aux réunions de l'Eurogroupe et la BCE est invitée à prendre part à ces réunions. Le PE n'est pas mentionné dans ce Protocole. Par ailleurs, alors que le TSCG prévoit que le président de la BCE est invité à participer aux réunions des chefs d'État ou de gouvernement

---

<sup>1480</sup> Adalid (S.) (2017). « Le statut d'État membre de l'Union économique et monétaire », in : *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 387.

<sup>1481</sup> Il s'agit des mesures telles que le TSCG, le traité créant le Mécanisme européen de stabilité (MES), le règlement sur l'Union bancaire et les paquets législatifs du *Six-Pack* et du *Two-Pack*.

<sup>1482</sup> Hennette (S.), Piketty (T.), Sacriste (G.) et Vauchez (A.) (2017). *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris : Seuil, p. 47.

<sup>1483</sup> Le Conseil ECOFIN est l'abréviation du Conseil pour les affaires économiques et financières. Il s'agit de la formation du Conseil de l'UE rassemblant les ministres de l'économie et des finances des États membres.

<sup>1484</sup> Puetter (U.) (2017). « Decentralized governance and executive consensus – why a new parliamentary assembly is unlikely to resolve the democratic dilemmas of the euro zone », *Revue de l'euro*, No. 51, p. 2. (Consultation disponible à <https://doi.org/10.25517/RESuME-vtPQVBd-2017>).

<sup>1485</sup> De Sadeleer (N.) (2012). « La gouvernance économique européenne : Léviathan ou colosse aux pieds d'argile ? », *Europe*, n°4 Avril, étude 5, p. 10 ; *Consid.* (14) et l'article 2 *bis*, § 4 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O.C.E* L 209, 2.8.1997, p. 1–5, tel que modifié par le *règl.* (UE) n° 1175/2011, préc. Un dialogue économique, dans lequel le PE intervient, est également prévu à l'article 2 *bis ter* du *règl.* n° 1466/97 modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011, § 1<sup>er</sup>.

<sup>1486</sup> L'article 2 *bis*, § 4, al. 2 du règlement (CE) n° 1466/97, préc.

<sup>1487</sup> Voy. Fasone (C.) (2014). « European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament? », *European Law Journal*, n° 20, pp. 169-174.

de la zone euro (Art. 12 §1 du TSCG), il dispose que le président du PE **peut être invité**<sup>1488</sup> à être entendu (Art. 12 §5 du TSCG).

Concernant les parlements nationaux, ils ne jouissent que d'un « maigre pouvoir consultatif » attribué par l'article 13 du TSCG, lequel renvoie au protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE, annexé au Traité de Lisbonne<sup>1489</sup>.

Même si la Conférence interparlementaire sur l'article 13 du TSCG (aujourd'hui, la Conférence interparlementaire sur la SCEG) a été créée en 2013, elle ne suffit pas à renforcer la légitimité démocratique de la gouvernance de la zone euro. T. Chopin insiste sur le fait qu'une modification institutionnelle peut donner le pouvoir significatif de contrôle à ladite Conférence. Selon lui, à travers la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48 §6 du TUE, ledit Traité pourrait être modifié dans le domaine monétaire, afin que le président de la BCE soit obligé de se rendre à l'invitation de la Conférence interparlementaire sur le TSCG<sup>1490</sup>. Évidemment, une telle modification requiert une décision du Conseil européen statuant à l'unanimité après consultation du PE, de la Commission ainsi que de la BCE. Sur la base d'un consensus issu d'une telle coopération interparlementaire, les parlements nationaux pourraient influencer leur chef d'État ou de gouvernement respectif, ce qui permettrait au Conseil européen de prendre une décision à l'unanimité. Toutefois, une audition obligatoire du président de la BCE ne peut combler tous les déficits démocratiques de la zone euro, lesquels sont issus d'une architecture institutionnelle complexe de la gouvernance de la zone euro (un système mixte entre le système communautaire et le système intergouvernemental). Par ailleurs, considérant que la Commission propose l'établissement d'un fond monétaire européen (FME)<sup>1491</sup>, il est ainsi nécessaire d'établir une sorte d'organe parlementaire de surveillance dans la zone euro le plus tôt possible<sup>1492</sup>.

Demeure en suspens la question portant sur la manière d'établir un tel organe de surveillance dans la zone euro et de définir quels pouvoirs devraient être conférés à cet organe.

## **b) Plusieurs options pour renforcer la légitimité démocratique de la zone euro**

Certains pourraient insister sur la nécessité de laisser au PE la fonction de Parlement de la zone euro. En premier lieu, la création d'un Parlement de la zone euro, qui exclurait la participation du PE, provoquerait un impact politique négatif sur le rôle du PE dans l'ensemble,

---

<sup>1488</sup> Souligné par l'auteure.

<sup>1489</sup> Hennette (S.), Piketty (T.), Sacriste (G.) et Vauchez (A.) (2017). *op. cit.*, p. 48.

<sup>1490</sup> Chopin (T.) (2015). *op. cit.*, p. 264.

<sup>1491</sup> Voy. COM(2017)821 final du 6 décembre 2017, Communication de la Commission au PE, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne de nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne : feuille de route.

<sup>1492</sup> Or, relativement peu d'attention a été investie au rôle des parlements nationaux dans le cadre du nouveau FME même si un appel en faveur d'un Parlement de la zone euro a été lancé. Sur ce point, voy. Fromage (D.) (2018a). « A Parliamentary assembly for the Eurozone? », *ADEMU Working Paper Series*, WP2018/134, [www.ademu-project.eu/publications/working-papers](http://www.ademu-project.eu/publications/working-papers), p. 8.

en laissant au PE un rôle de coordination entre la zone euro et les autres États membres<sup>1493</sup>. En second lieu, lorsque le Traité de l'UE prévoit que (presque) tous les États membres sont obligés d'introduire l'euro<sup>1494</sup>, cela n'aurait aucun sens de fragmenter le PE puisque dans l'avenir, il se composerait presque exclusivement des représentants de la zone euro<sup>1495</sup>. Toutefois, en réalité, considérant qu'il est urgent de trouver une solution pour un contrôle parlementaire sur les mesures prises dans la zone euro et que seul dix-neuf États membres sur vingt-huit sont membres de la zone euro pour l'instant, il vaudrait mieux trouver d'autres solutions.

La première option consisterait à créer une sous-commission dédiée à la zone euro au sein du PE. Cette sous-commission pourrait être constituée de deux manières différentes : d'une part, une sous-commission ne comprenant que des membres du PE dont les États d'origines font partie de la zone euro, et d'autre part, celle comprenant des membres du PE sans distinction. Quant au premier cas, compte tenu du fait qu'il existe une différenciation entre la zone euro et la zone non-euro aux niveaux législatif et exécutif<sup>1496</sup>, pourquoi cette différenciation ne s'appliquerait-elle pas au niveau de contrôle parlementaire ? Toutefois, il convient de rappeler que le rôle central du PE est de représenter tous les citoyens européens et que les Traités existants interdisent une représentation différenciée au sein du PE conformément aux origines des députés européens<sup>1497</sup>. La création d'un contrôle parlementaire réservé à la zone euro enfreindrait le principe selon lequel les membres du PE représentent les citoyens européens mais pas leur peuple national propre (Art. 9 du TUE). Si une distinction entre les députés européens conformément à leur origine est introduite, le PE risque d'être très fragmenté et nationalisé<sup>1498</sup>. En effet, attribuer des rôles et des pouvoirs différents aux députés européens créerait des députés européens « de second ordre » puis impliquerait l'existence des citoyens européens « de second ordre »<sup>1499</sup>, causant une discorde au sein de l'UE. De plus, si l'on considère que l'introduction de la monnaie unique n'est pas le seul exemple d'une intégration à plusieurs vitesses dans l'UE, la représentation parlementaire à géométrie variable doit aussi s'appliquer à tous les cas où certains États membres ont décidé d'intégrer plus que les autres<sup>1500</sup>. Dans ce cas, on devrait avoir besoin d'autant de contrôles parlementaires *ad hoc* que les exemples existants d'intégration à plusieurs vitesses dans l'UE<sup>1501</sup>. Pour cette raison, il ne semble pas envisageable de créer une sous-commission constituée des seuls les députés européens dont leurs pays d'origines font partie de la zone euro.

---

<sup>1493</sup> Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 185.

<sup>1494</sup> Notons que le Royaume-Uni et le Danemark ont un droit d'« *opting-out* » sur la participation à l'Union monétaire.

<sup>1495</sup> Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 186.

<sup>1496</sup> C'est-à-dire que la zone euro compte sur sa propre gouvernance pour l'économie, laquelle est régie par le sommet euro, l'Eurogroupe ainsi que le directoire et le conseil des gouverneurs de la BCE (Les gouverneurs des banques centrales non participants à l'Eurosystème sont en effet exclus de ces organes de gouvernance). Sur ce point, voy. Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 184. Le Traité de Lisbonne reconnaît l'Eurogroupe dans son protocole n° 14 sur l'Eurogroupe, annexé au Traité sur l'UE.

<sup>1497</sup> Curtin (D.) et Fasone (C.) (2017). *op. cit.*, p. 134.

<sup>1498</sup> Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 185.

<sup>1499</sup> Fromage (D.) (2018a). *op. cit.*, p. 4.

<sup>1500</sup> Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 185.

<sup>1501</sup> *Ibid.*

La seconde option présentée par plusieurs auteurs<sup>1502</sup> consisterait à créer une (sous-) commission comprenant des membres du PE sans distinction. En effet, M. Martin SCHULTZ, l'ancien Président du PE avait proposé qu'une commission du PE pour l'euro devait inclure des députés européens de chaque État membre sauf le Royaume-Uni<sup>1503</sup>. Les députés européens danois ne sont pas exclus dans cette proposition, ce qui n'est pas étonnant étant donné que le Danemark participe au « pacte pour l'euro plus »<sup>1504</sup> et qu'il est une des parties contractantes du TSCG même s'il ne fait pas partie de la zone euro. Or, dans le cas où cette sous-commission resterait un forum de discussion pour d'autres décisions à prendre, le besoin spécifique d'une représentation démocratique pour les citoyens vivant dans la zone euro ne serait pas satisfait<sup>1505</sup>. Par ailleurs, cette option ne paraît pas intéressante pour les parlements nationaux car ces derniers sont exclus de la surveillance de la gouvernance économique de la zone euro. L'exclusion absolue des parlements nationaux dans ce rôle de surveillance des politiques économiques et financières de la zone euro n'est pas souhaitable pour le renforcement de la légitimité démocratique dans la zone euro. De surcroît, si une telle sous-commission peut se composer des députés européens des États membres qui ne font pas partie de la zone euro, cela paraît problématique car elle n'atteindra pas le but de fournir une représentation démocratique particulièrement pour la zone euro<sup>1506</sup>.

La deuxième option serait celle d'une « Assemblée de la zone euro », constituée de parlementaires nationaux et européens<sup>1507</sup>. V. Kreilinger propose que cette assemblée se réunisse selon deux formats différents : d'une part, des comités d'examen, traitant de questions spécifiques en matière de gouvernance économique ; d'autre part une plénière, se réunissant deux fois par an, en amont des Conseils européens de décembre et de juin, et destinée à adopter les travaux de chacun des comités<sup>1508</sup>. Alors que V. Kreilinger ne mentionne pas clairement si cette Assemblée non permanente inclurait des parlementaires nationaux des États membres qui ne font pas partie de la zone euro ou non, S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste et A. Vauchez suggèrent une Assemblée de la zone euro, constituée par des parlementaires nationaux de dix-neuf États membres de la zone euro et des députés européens, faisant une proposition plus

---

<sup>1502</sup> Kreilinger (V.) et Larhant (M.) (2016). « Faut-il un parlement de la zone euro ? », Berlin, Jacques Delors Institute Policy paper n° 176, le 14 novembre, p. 9 ; Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 191.

<sup>1503</sup> Schulz (M.) (2012). « *Reflection Note : Democratic Scrutiny for the Euro* », le Parlement européen, le 6 décembre.

<sup>1504</sup> En mars 2011, vingt-trois États membres dont six États n'ont pas l'euro comme monnaie ont adopté le pacte pour l'euro plus qui est un engagement politique à mener des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité, l'emploi, la soutenabilité des finances publiques et la stabilité financière. Pour savoir plus concernant le pacte pour l'euro plus, voy. Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, Annexe I, Pacte pour l'Euro Plus – Coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence ; Cf. De Sadeleer (N.) (2012). *op. cit.*, p. 5. ; Louis (J.-V.) (2012). *op. cit.* ; Pernice (I.) (2017). « Ch. 7 – Financial Crisis, National Parliaments, and the Reform of the Economic and Monetary Union », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 126-127.

<sup>1505</sup> Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 191-192.

<sup>1506</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>1507</sup> Kreilinger (V.) et Larhant (M.) (2016). *op. cit.*, p. 10

<sup>1508</sup> *Ibid.*

concrète concernant la répartition des sièges de l'Assemblée de la zone euro<sup>1509</sup>. Avec cet objectif, ces auteurs ont rédigé un projet de traité exploitant « *les marges de manœuvre juridique qui permettent de faire exister une gouvernance démocratique de la zone euro en complément des traités de l'Union européenne* »<sup>1510</sup>. Le rapport de H. Enderlein, E. Letta et d'autres auteurs soutiennent également l'idée de créer un comité conjoint de la zone euro, constitué par des parlementaires nationaux et européens dans un cadre intergouvernemental<sup>1511</sup>. Ce rapport présuppose la création d'un ministre des finances de l'euro de sorte qu'il propose qu'avec une majorité qualifiée, ce comité conjoint de la zone euro puisse opposer un veto à toute décision du ministre des finances de l'euro<sup>1512</sup>.

La troisième option consisterait à créer un parlement de la zone euro qui exclut le PE et les parlements nationaux des États membres non participants à la zone euro. Elle est l'option la plus lourde parmi les autres options pour le renforcement de la légitimité démocratique dans la zone euro. L'exclusion du PE dans ce parlement déplaît au PE qui représente les citoyens européens. Alors que le PE était toujours en faveur du renforcement de la coopération interparlementaire avec les parlements nationaux dans la gouvernance de la zone euro, notamment au niveau de commission, il a toujours manifesté son opposition à l'établissement d'une institution interparlementaire *ad hoc*<sup>1513</sup>. Malgré l'opposition forte du PE, L. Lionelle estime que, que ce soit *ad hoc* ou de manière permanente, il est nécessaire de créer un Parlement de la zone euro, soit par une élection directe séparée dans les États membres de la zone euro, soit par une composition des parlementaires des États membres qui font partie de la zone euro<sup>1514</sup>.

Néanmoins, ces deux propositions ont des problèmes respectivement. Quant à l'idée de créer un Parlement de la zone euro par une élection directe séparée dans les États membres de la zone euro, il semble idéal qu'une élection directe séparée soit simultanément prise avec le vote pour les élections européennes. Mais cette idée ne prend pas en considération l'architecture complexe de l'UE<sup>1515</sup>. En effet, il serait difficile d'ajouter une nouvelle institution directement élue par les citoyens européens à côté du PE. Cette idée risque de créer une plus grande confusion pour les canaux de représentation démocratique et pour la relation entre le Parlement

---

<sup>1509</sup> Ces auteurs envisagent une Assemblée resserrée (un total de 130 membres, dont 105 issus des parlements nationaux (80%) et 25 du PE (20%)) et celle élargie (un total de 400 membres, dont 320 issus des parlements nationaux et 80 du PE). Voy. Hennette (S.), Piketty (T.), Sacriste (G.) et Vauchez (A.) (2017). *op. cit.*, p. 31 et 32.

<sup>1510</sup> Hennette (S.), Piketty (T.), Sacriste (G.) et Vauchez (A.) (2017). *op. cit.*, p. 51 ; l'intitulé de ce traité concerné est le Traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro (T-Dem).

<sup>1511</sup> Enderlein (H.), Letta (E.), Asmussen (J.), Boone (L.), De Geus (A.), Lamy (P.), Maystadt (P.), Rodrigues (M.-J.), Tumpel-Gugerell (G.) et Vitorino (A.) (2016). « Repair and prepare : l'euro et la croissance après le Brexit », Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin and Jacques Delors Institute, p. 41.

<sup>1512</sup> *Ibid.*

<sup>1513</sup> Cf. §§ 45, 46 et 47 de la résolution du Parlement européen du 1<sup>er</sup> décembre 2011 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques, préc.; §32 de la résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI)), *J.O.U.E.* C468 du 15 décembre 2016, p. 176-186.

<sup>1514</sup> Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 192; Fromage (D.) (2018a). *op. cit.*, p. 5

<sup>1515</sup> Curtin (D.) et Fasone (C.) (2017). *op. cit.*, p. 137.

de la zone euro et le PE<sup>1516</sup>. Par ailleurs, considérant qu'il a fallu des décennies pour la démocratisation du PE, encore en cours, il est très probable qu'un tel nouveau Parlement ait à faire face au même défi<sup>1517</sup>.

En ce qui concerne l'idée de créer un Parlement de la zone euro composé de parlementaires nationaux de la zone euro, en tant qu'une nouvelle institution siégeant de manière permanente<sup>1518</sup>, cette idée semble négliger l'article 9 du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE<sup>1519</sup>. En effet, cette disposition ne permet pas au PE d'être exclu d'une coopération interparlementaire. La création d'un Parlement de la zone euro, siégeant de manière permanente, nécessiterait une base juridique plus forte, soit dans un cadre intergouvernemental, soit sous la forme d'une révision des Traités fondant l'UE<sup>1520</sup>. Étant donné que le pouvoir de contrôle parlementaire était relativement plus faible que celui exécutif, la création d'un parlement de la zone euro dont la base juridique serait un traité international n'est pas suffisante au point de vue de l'équilibre des pouvoirs. Partant, il faudrait qu'un parlement de la zone euro se dote d'une base juridique très forte comme le Traité de l'UE. Il est indéniable qu'une révision des Traités fondant l'UE est un processus très lourd et qui requiert du temps. Pourtant, on ne devrait plus écarter une révision des Traités fondant l'UE ou d'un nouveau Traité, qui encadrerait la structure et la fonction d'un Parlement (même *ad hoc*) de la zone euro d'une façon juridiquement contraignante. Considérant que les Traités fondant l'UE excluent toute diversification dans le rôle des députés européens selon la circonscription où ils ont été élus, il serait difficile d'assister à une distinction entre les représentants de l'UE dans son ensemble et ceux de la zone euro sans le changement des traités<sup>1521</sup>. Si un Parlement de la zone euro est créé par une révision des traités, ses tâches devraient inclure l'adoption d'un budget réservé uniquement pour la zone euro, suivant une procédure similaire à celle précisée dans l'article 314 TFUE pour l'approbation du budget de l'UE par le PE et le Conseil de l'UE<sup>1522</sup>.

La quatrième option consisterait à améliorer la coopération interparlementaire sur la SCEG, en créant, dans ladite Conférence, un sous-groupe composé des membres du PE des commissions concernées et des parlementaires nationaux des commissions concernées des États membres de la zone euro<sup>1523</sup>. Sans créer une nouvelle institution ou conférer un droit de veto, les députés européens et les parlementaires nationaux des pays de la zone euro pourraient se rencontrer plusieurs fois pendant le « semestre européen »<sup>1524</sup>. Cette idée semble revenir à

---

<sup>1516</sup> *Ibid.*

<sup>1517</sup> *Ibid.*

<sup>1518</sup> Cf. Dehousse (R.) (2012). *op. cit.*, p. 23 ; Curtin (D.) et Fasone (C.) (2017). *op. cit.*, p. 138 et s.

<sup>1519</sup> Curtin (D.) et Fasone (C.) (2017). *op. cit.*, p. 138.

<sup>1520</sup> Cf. Piris (J.-C.) (2012). *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press, pp. 127-130; Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 192.

<sup>1521</sup> Lionello (L.) (2017). *op. cit.*, p. 191

<sup>1522</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>1523</sup> Valentin Kreilinger appelle cette forme améliorée de la coopération interparlementaire comme « Conférence interparlementaire 2.0 » qui est la version la plus institutionnalisée de la Conférence interparlementaire sur la SCEG. Voy. Kreilinger (V.) et Larhant (M.) (2016). *op. cit.*, p. 10.

<sup>1524</sup> Curtin (D.) et Fasone (C.) (2017). *op. cit.*, p. 140.

l'idée de créer une commission de surveillance proposée dans le rapport de J. Arthuis<sup>1525</sup>. Lorsque J. Arthuis l'a proposé, son idée a été probablement sous-estimée à l'époque. Dans la mesure où la coopération interparlementaire est bien mise en place dans la gouvernance économique de l'UEM, désormais, il faudrait rappeler et développer la proposition de J. Arthuis. Ce genre de coopération entre les membres du PE et les parlementaires nationaux des pays de la zone euro pourrait apparaître sous des formes différentes. Il pourrait être réalisé soit par la création d'un comité conjoint de la zone euro, proposé dans le rapport de H. Enderlein, E. Letta et d'autres auteurs<sup>1526</sup>, soit par la création un sous-groupe spécialement chargé des questions relatives à la zone euro au sein de la Conférence interparlementaire sur la SCEG<sup>1527</sup>. La seconde idée s'inspire en grande partie d'un document de travail adopté par les Présidents des parlements nationaux des six États membres fondateurs lors d'une réunion à Luxembourg en Janvier 2013<sup>1528</sup>. Même si ce document de travail ne mentionne pas les parlements des pays de la zone euro, il convient de rappeler ce document précisant à quel moment la Conférence sur la SCEG devrait se réunir pour contrôler efficacement la gouvernance économique de l'UEM dans le cadre du « semestre européen »<sup>1529</sup>. En effet, l'objectif d'un sous-groupe spécialement chargé des questions relatives à la zone euro au sein de la Conférence interparlementaire sur la SCEG est de prendre une décision en amont de tout octroi d'assistance financière<sup>1530</sup>. D. Fromage propose que ce sous-groupe se réunisse la veille de ladite Conférence, à l'instar de *modus operandi* trouvé entre la réunion de l'Eurogroupe et celle de l'ECOFIN qui est composé des ministres de l'économie et des finances de tous les États membres<sup>1531</sup>.

Mais pour mettre en œuvre cette idée, le règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, laborieusement adopté, devrait être modifié, « *en prévoyant par exemple la possibilité de réunion d'urgences convoquées par une majorité des trois quarts* ». Une telle innovation permettrait de réunir ce sous-groupe en amont de la validation par le Conseil des recommandations par pays élaborées par la Commission. Par ailleurs, grâce

---

<sup>1525</sup> Rapport de M. Jean Arthuis sur *l'avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, mission confirmée par le Premier ministre français, mars 2012, p. 61.

<sup>1526</sup> Enderlein (H.), Letta (E.), Asmussen (J.), Boone (L.), De Geus (A.), Lamy (P.), Maystadt (P.), Rodrigues (M.-J.), Tumpel-Gugerell (G.) et Vitorino (A.) (2016). *op. cit.*, p. 41.

<sup>1527</sup> Fromage (D.) (2016a). *op. cit.*, p. 14.

<sup>1528</sup> Voy. Le document de travail de la réunion des présidents de Parlement des États fondateurs de l'Union européenne et du Parlement européen à Luxembourg, le 11 janvier 2013 (Consultation disponible à <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2013/01/chd-conf-tscg/CHD-Document-de-travail-Art-13-TSCG-n-final.pdf>).

<sup>1529</sup> Le point 8 dudit document prévoit que « *la Conférence se réunirait au moins deux fois par an, notamment avant le Conseil européen de juin, avant ou après l'adoption des documents pertinents comme par exemple les recommandations sur les programmes de stabilité et de réforme, l'orientation des politiques économiques, l'examen annuel de la croissance et le rapport sur le mécanisme d'alerte ;* ».

<sup>1530</sup> Enderlein (H.), Letta (E.), Asmussen (J.), Boone (L.), De Geus (A.), Lamy (P.), Maystadt (P.), Rodrigues (M.-J.), Tumpel-Gugerell (G.) et Vitorino (A.) (2016). *op. cit.*, p. 27 et s.

<sup>1531</sup> Cf. Fromage (D.) (2016a). *op. cit.*, p. 14 ; Kreilinger (V.) et Larhant (M.) (2016). *op. cit.*, p. 10.

à cette innovation, ce sous-groupe pourrait intervenir avant le lancement par le mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>1532</sup> de nouveaux programmes d'assistance<sup>1533</sup>.

Si les parlementaires participants reçoivent le mandat de leur parlement respectif, une version améliorée de la Conférence interparlementaire sur la SCEG dans laquelle existe un sous-groupe chargé des questions relevant de la zone euro, pourrait contribuer à la prise de décision en amont de tout octroi d'assistance financière<sup>1534</sup>. Néanmoins, cette solution nécessiterait en amont de faire coïncider, en modifiant ces deux traités<sup>1535</sup>, le périmètre du TSCG avec celui du traité instituant le MES<sup>1536</sup>.

Toutefois, cette idée de mettre en place un sous-groupe chargé des questions relevant de la zone euro au sein de ladite Conférence n'est pas sans susciter des difficultés de mise en œuvre en raison de l'existence des membres du PE dont le pays d'origine n'est pas un État de la zone euro. En effet, considérant que certains membres du TSCG ne sont pas membre de la zone euro, il serait difficile d'avoir la ratification de ces membres du TSCG lors de la modification dudit traité. De surcroît, tous les membres du PE devraient, en principe, agir pour l'intérêt de l'UE, mais en réalité il existe des membres du PE qui agissent en faveur de l'intérêt de leur propre pays au lieu de poursuivre l'intérêt de l'UE. Cela a été prouvé par la plupart des députés européens britannique qui sont membre du parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (en anglais : UK independence party ou UKIP) et des députés européens français qui sont membre du parti français intitulé « le Rassemblement national (RN) », dénommé Front national (FN) jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2018 lors de la dernière législature du PE. Pour résoudre ce problème, peut-être, serait-il recommandé de limiter la sélection des rapporteurs et la nomination des présidents des commissions clés, aux députés européens dont le pays d'origine est membre de la zone euro. Ce genre de pratique a été déjà utilisé pour la nomination des présidents de la commission (ECON) et de la commission (EMPL) dans la dernière législature du PE<sup>1537</sup>. Cependant, il n'est pas certain que cette pratique permette à ce sous-groupe, composé des membres du PE des commissions concernées et des parlementaires nationaux des commissions concernées des États membres de la zone euro, de se réunir dans d'autres périodes de l'année, outre la « semaine parlementaire européenne ».

En définitive, même si certaines options mentionnées ci-dessus sont attractives, elles comportent des difficultés institutionnelles et/ou politiques. Mais un organisme de surveillance

---

<sup>1532</sup> Le mécanisme européen de stabilité (MES), entré en vigueur le 27 septembre 2012, est un dispositif pour créer un fonds commun de créances dans le but de pallier la défaillance d'un État membre de la zone euro. Il remplace le fonds européen de stabilité financière (FESF), mis en place de manière temporairement à la suite de la crise des dettes souveraines en mai 2010, afin d'éviter à la Grèce le défaut de paiement. Le FESF a continué d'exister jusqu'à l'extinction des programmes irlandais, portugais et grec.

<sup>1533</sup> Kreilinger (V.) et Larhant (M.) (2016). *op. cit.*, p. 10.

<sup>1534</sup> Enderlein (H.), Letta (E.), Asmussen (J.), Boone (L.), De Geus (A.), Lamy (P.), Maystadt (P.), Rodrigues (M.-J.), Tumpel-Gugerell (G.) et Vitorino (A.) (2016). *op. cit.*, p. 27 et s.

<sup>1535</sup> Kreilinger (V.) et Larhant (M.) (2016). *op. cit.*, p. 10.

<sup>1536</sup> Le traité instituant le MES est signé le 2 février 2012 à Bruxelles par les chefs d'État ou de gouvernement des dix-sept États membres de la zone euro.

<sup>1537</sup> Curtin (D.) et Fasone (C.) (2017). *op. cit.*, p. 142.

dans la zone euro reste toujours nécessaire. Pour sortir de ce dilemme, cette étude proposera une nouvelle réunion interparlementaire des commissions de la zone euro comme une solution contournant les difficultés des autres options mentionnées ci-dessus et examinera la faisabilité de cette coopération interparlementaire.

## **2. Une nouvelle réunion interparlementaire des commissions de la zone euro, l'option la plus pertinente pour le contrôle sur la gouvernance de la zone euro**

Une solution de compromis pourrait être trouvée sans modifier la composition du PE ni établir une nouvelle institution à côté du PE, en mettant en place une sous-commission chargée des questions relevant de la zone euro (ci-après, une sous-commission (EURO)) au sein de la commission (ECON) du PE afin d'examiner des propositions législatives et des mesures traitant la zone euro<sup>1538</sup>. Cette sous-commission n'aurait pas de pouvoir contraignant sur l'ensemble de la commission (ECON)<sup>1539</sup>. Comme trois réunions interparlementaires des commissions (ECON) (BUDG) et (EMPL) se réunissent au PE à Bruxelles dans la « semaine parlementaire européenne » et dans d'autres périodes de l'année en cas de besoin, une sous-commission (EURO) de la commission (ECON) du PE et les parlementaires nationaux des commissions concernées des États membres de la zone euro devraient se réunir au moins deux fois la veille de la « semaine parlementaire européenne » et en juin avant la validation par le Conseil les recommandations par pays proposées par la Commission. Ils pourraient se réunir, en cas de besoin, la veille de la Conférence interparlementaire sur la SCEG qui a lieu au second semestre et/ou dans d'autres périodes de l'année. Pour établir une telle sous-commission au sein de la commission (ECON) du PE, il faudrait modifier les règles de procédure du PE, mais cela ne serait pas aussi compliqué que la modification des traités.

Une fois réglé le problème de la composition d'un organisme de surveillance pour la zone euro, on pourrait se demander quels pouvoirs cet organisme devrait avoir. Ici, cette étude propose, comme la meilleure option, une réunion interparlementaire entre les membres d'une sous-commission (EURO) du PE et les parlementaires nationaux des commissions concernées des États membres de l'UE. I. Cooper explique quatre pouvoirs possibles qu'une nouvelle Chambre pour la zone euro pourrait avoir<sup>1540</sup> : le pouvoir de délibération<sup>1541</sup>, le pouvoir de contrôle ou de surveillance<sup>1542</sup>, le pouvoir législatif permettant de rédiger ou de réviser les

---

<sup>1538</sup> *Ibid.*

<sup>1539</sup> *Ibid.*

<sup>1540</sup> Cooper (I.) (2017b). «A Separate Parliament for the Eurozone? Differentiated Representation, Brexit, and the Quandary of Exclusion», *Parliamentary Affairs*, vol. 70, Issue 4, p. 659.

<sup>1541</sup> Voy. De Stree (A.) (2015). « The Confusion of Tasks in the Decision-Making Process of the European Economic Governance », in: Fabbrini (F.), Hirsch Ballin (E.) et Somsen (H.) (eds) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart Publishing, pp. 79-93.

<sup>1542</sup> Cf. Rapport de M. Jean Arthuis, préc., p. 62-63 ; Pisani-Ferry (J.) (2014). *The Euro Crisis and its Aftermath*, Oxford, Oxford University Press, p. 172; Curtin (D.) (2015). « Democratic Accountability of EU Executive Power: A Reform Agenda for Parliaments », in: Fabbrini (F.), Hirsch Ballin (E.) et Somsen (H.) (eds) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart Publishing, p. 193-194.

règles de la gouvernance économique de l'UE<sup>1543</sup> ainsi que le pouvoir budgétaire substantiel incluant le pouvoir de lever une taxe carbone et une taxe sur les transactions financières<sup>1544</sup>. En fonction des pouvoirs attribués à une nouvelle Chambre de la zone euro, cette dernière aurait trois manières différentes d'agir : elle pourrait agir comme un dispositif d'appui financier (par exemple, une assurance chômage de la zone euro), comme un approbateur d'un renflouement, et prendre la décision si le MES devrait être activé ou non pour fournir une assistance financière à un État membre en difficulté, ou comme une autorité souveraine budgétaire, avec le pouvoir d'adopter un budget de la zone euro conformément à ses propres priorités politiques sélectionnées<sup>1545</sup>.

Si l'on applique cette distinction de pouvoirs à l'organisme de surveillance choisi dans cette étude, une réunion interparlementaire entre les membres d'une sous-commission (EURO) du PE et les parlementaires nationaux des commissions concernées des États membres de la zone euro pourrait facilement jouir des deux premiers pouvoirs (le pouvoir de délibération et le pouvoir de contrôle). Toutefois, pour cette réunion, il serait compliqué de jouir des deux derniers pouvoirs. Il semble en effet nécessaire de conférer un mandat spécifique aux parlementaires nationaux et européens concernés et d'introduire un nouveau rôle du PE. Pour ce faire, il faudrait modifier la Constitution et/ou le droit parlementaire des États membres de la zone euro et les Traités fondant l'UE, ce qui est un travail long et laborieux. Pour l'instant, il vaudrait mieux qu'une telle réunion interparlementaire proposée dans cette étude fonctionne comme un forum pour les débats relatifs aux questions de la zone euro et comme un organe de contrôle pour la zone euro. Il semble en effet que le PE et les parlements nationaux ne confient pas de tels pouvoirs législatif et/ou budgétaire à la coopération interparlementaire des commissions dans la zone euro<sup>1546</sup>. Si cette réunion interparlementaire peut agir au moins comme un organe de contrôle pour la zone euro, cela serait déjà une avancée significative.

La Commission reconnaît aussi la nécessité de renforcer la responsabilité démocratique de la zone euro. Dans son document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) formulé au début de l'année 2017, elle propose qu'un accord sur la responsabilité démocratique de la zone euro pourrait être signé par la Commission, le PE et d'autres institutions et organes prenant des décisions sur la zone euro ou agissant pour le compte de la zone euro avant les élections européennes de 2019 ; cet accord devrait être intégré dans les Traités fondant l'UE<sup>1547</sup>. Toutefois, on ne trouve pas encore cet accord.

---

<sup>1543</sup> Cf. Piris (J.-C.) (2012). *op. cit.*, p. 130; Calliess (C.) (2015). « The Governance Framework of the Eurozone and the Need for a Treaty Reform », in: F. Fabbrini, EH. Ballin et H. Somsen (eds), *What Form of Government for the EU and the Eurozone ?* Oxford, Hart Publishing, p. 55.

<sup>1544</sup> Voy. Piris (J.-C.) (2012). *op. cit.*

<sup>1545</sup> Cooper (I.) (2017b). *op. cit.*, p. 659.

<sup>1546</sup> Puetter (U.) (2017). *op. cit.*, p. 4.

<sup>1547</sup> Commission européenne, document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) du 31 mai 2017, p. 29 (Consultation disponible à [https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union\\_fr](https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_fr)).

En définitive, comme U. Puetter insiste, il se peut que la meilleure solution pour régler le déficit démocratique de la zone euro soit d'achever une intégration plus approfondie dans le domaine économique et monétaire de l'UE, en conférant un pouvoir législatif et un pouvoir budgétaire plus fort au PE dans la zone euro et en renforçant le pouvoir de contrôle des parlements nationaux, lequel est harmonisé et coordonné entre les parlements nationaux<sup>1548</sup>. Cette idée est souhaitable mais en réalité, la fédéralisation de l'UE est un projet ambitieux, laborieux et long. Dans la situation actuelle où un grand nombre de mesures intergouvernementales se déversent dans la zone euro, en attendant une intégration plus approfondie de l'UEM<sup>1549</sup>, le renforcement du rôle du PE et de celui des parlements nationaux dans la zone euro, la mise en place d'une réunion interparlementaire entre les membres d'une sous-commission (EURO) du PE et les parlementaires nationaux des commissions concernées des États membres de la zone euro jouerait un rôle non négligeable pour alléger le problème concernant la responsabilité démocratique de la gouvernance de la zone euro.

**Tableau 18. « Les options pour renforcer la responsabilité démocratique dans la zone euro »**

1. Une sous-commission dédiée à la zone euro au sein du PE
2. Une « Assemblée de la zone euro », constituée de parlementaires nationaux et européens
3. Un Parlement de la zone euro qui exclut le PE et les parlements nationaux des États membres non participants à la zone euro
4. L'amélioration de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, en créant, dans ladite Conférence, un sous-groupe composé des membres du PE des commissions concernées et des parlementaires nationaux des commissions concernées des États membres de la zone euro
5. Une réunion interparlementaire entre les membres d'une sous-commission (EURO) du PE et les parlementaires nationaux des commissions concernées des États membres de la zone euro

## **§2. Le Groupe de Contrôle Parlementaire Conjoint d'Europol**

Considérant son histoire brève car récente, il est peut-être prématuré d'évaluer le bilan du GCPC. Toutefois, il est indéniable que ce groupe est le premier type de coopération interparlementaire visant à contrôler directement les activités d'une agence de l'UE, ouvrant ainsi une ère nouvelle de contrôle parlementaire sur l'UE. On examinera quels éléments ont contribué à cette innovation sur Europol (A) pour proposer ensuite quelques recommandations susceptibles de rendre le GCPC plus efficace (B).

---

<sup>1548</sup> Cf. Puetter (U.) (2017). *op. cit.*, p. 5 ; De Stree (A.) (2015). *op. cit.*, p. 92.

<sup>1549</sup> Sur un brouillon d'intégration plus approfondie de l'UEM, voy. COM(2017)821 final du 6 décembre 2017, préc.; Voy. Chopin (T.) et Macek (L.) (2018). « Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique », Fondation Robert Schuman Policy Paper, *Question d'Europe*, n° 463, le 19 février.

## A. Une mise en place novatrice institutionnelle pour le contrôle parlementaire

Le GCPC est innovant dans la mesure où il ne suit pas les caractéristiques d'une conférence interparlementaire mais invente une formule qui semble être suffisamment adaptée aux besoins du contrôle d'une agence de l'UE dans le domaine de la justice et des affaires intérieures<sup>1550</sup>. Il peut être considéré comme le premier et pour l'instant le seul organe interparlementaire exerçant un pouvoir de contrôle, lequel est garanti par un règlement de l'UE<sup>1551</sup>. Sa nature se manifeste déjà dans le nom de cet organe puisque dénommé « Groupe de Contrôle Parlementaire Conjoint » tandis que les autres types de coopération interparlementaire existants préservent les intitulés « Conférence interparlementaire ». Le pouvoir de contrôle du GCPC est en mesure de s'expliquer à travers le droit d'information l'autorisant à poser des questions, et par là même un droit d'audition (1)<sup>1552</sup>. Le GCPC a tenté de rendre son pouvoir de contrôle plus efficace avec plusieurs moyens (2). Toutes ces tentatives amènent le GCPC à contrôler les activités d'Europol politiquement et concrètement.

### 1. Le droit d'information du GCPC

Dans un sens large, le droit d'information du GCPC inclut la possibilité de procéder à une audition dont l'objectif principal est d'obtenir les informations nécessaires à l'exercice d'un contrôle. D'après l'article 51. 2 (a) du règlement Europol, le GCPC peut demander au président du conseil d'administration, au directeur exécutif ou à leurs remplaçants de se présenter devant lui en vue d'examiner des questions relatives aux activités d'Europol « *y compris les aspects budgétaires de ces activités, l'organisation structurelle d'Europol et l'éventuelle mise en place de nouvelles unités et centres spécialisés, dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité* ». Il peut, le cas échéant, décider d'inviter aux réunions d'autres personnes pertinentes (Art. 51. 2(a) du règlement Europol). De plus, selon l'article 51. 2 (b) dudit règlement, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) « *se présente devant le groupe de contrôle parlementaire conjoint, à la demande de ce dernier, et au moins une fois par an, pour examiner des questions générales relatives à la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques, et en particulier la protection des données à caractère personnel, en ce qui concerne les activités d'Europol, dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité* ». Un tel droit d'audition consacré par l'article 51.2 du règlement Europol est réaffirmé par l'article 2.3 du règlement intérieur du GCPC et concrétisé par l'article 4.2 du règlement intérieur du GCPC, adopté à Sofia en mars 2018. L'article 4.2 dudit règlement dispose que « *les membres du GCPC peuvent adresser à Europol des questions orales et écrites. Les questions posées doivent être en adéquation avec le mandat du GCPC défini par le règlement (UE) 2016/794. Ces questions sont transmises à Europol lorsque les coprésidents se*

---

<sup>1550</sup> Kreiling (V.) (2017). *op. cit.*, p. 9.

<sup>1551</sup> Le règlement Europol n° 794/2016, préc.

<sup>1552</sup> Les articles 51.2 (a) et 51.2 (b) du règlement Europol et l'article 4.2. du règlement intérieur du GCPC.

*sont assurés de leur admissibilité et lorsqu'elles sont transmises à Europol lorsque les coprésident se sont assurés de leur admissibilité et lorsqu'elles sont jugées conformes au règlement Europol. Une réponse écrite complémentaire peut être demandée si la réponse donnée à une question orale est jugée insuffisante ».*

Ce droit d'audition ne se trouve pas officiellement dans d'autres formes de coopération interparlementaire établies avant la création du GCPC. Bien sûr, le premier haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR), Mme Catherine ASHTON, et son successeur, Mme Federica MOGHERINI ont à plusieurs reprises, assisté à la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC. Quant à la Conférence interparlementaire sur la SCEG, par exemple, M. Jeroen DIJSSELBLOEM, président de l'Eurogroupe y avait assisté lors de la réunion qui s'est tenue à Bruxelles en février 2016 (l'État membre occupant la présidence du Conseil de l'UE était le Pays-Bas). Un exemple plus récent, M. Günther H. OETTINGER, commissaire européen chargé du budget et des ressources humaines a assisté à la Conférence interparlementaire sur la SCEG qui s'est tenue à Bruxelles en février 2018. Toutefois, la présence de telles personnes dépend de la volonté des institutions représentés par ces personnes et du calendrier personnel de ces dernières. L'absence de fonctionnaires européens de haut niveau dans les Conférences interparlementaires ne peut faire l'objet d'un recours juridictionnel, alors que l'absence du directeur exécutif d'Europol, du CEPD, des leurs remplaçants, ainsi que du président du conseil d'administration d'Europol pendant une réunion du GCPC malgré l'invitation du GCPC pourrait conduire à une situation grave. En effet, le règlement de l'UE (2016/794) (le règlement Europol) confère au GCPC un droit d'audition de manière officielle.

En outre, le droit d'information inscrit au règlement intérieur est d'une grande importance pour que le GCPC exerce un véritable contrôle parlementaire. Ce droit lui a été conféré lors de la réunion du GCPC tenue à Sofia les 18 et 19 mars 2018 au cours de laquelle a été adopté le règlement intérieur du GCPC. Ce règlement a été révisé le 23 septembre 2019 à Bruxelles et comporte depuis deux nouveautés. En premier lieu, dans l'article 2.1. (a) dudit règlement, la phrase « *[C]haque parlement national d'un État membre appliquant le règlement Europol est représenté par quatre membres au maximum au sein du GCPC* » a été remplacée par ceci : « *[C]haque parlement national est représenté par quatre membres au maximum au sein du GCPC* ». En second lieu, un addendum intitulé « le protocole sur la participation du parlement danois au GCPC d'Europol » est ajouté dans ledit règlement<sup>1553</sup>.

L'article 4.6.3 dudit règlement prévoit que « *le GCPC peut demander d'autres documents pertinents nécessaires à l'exécution de ses missions relatives au contrôle politique*

---

<sup>1553</sup> D'après ce protocole, le parlement danois peut participer au GCPC d'Europol avec quatre dérogations suivantes : 1. Le parlement danois ne préside pas la réunion du GCPC conjointement avec le PE lorsqu'il prend la Présidence tournante du Conseil ; 2. La réunion du GCPC d'Europol se tient au PE à Bruxelles lorsque le parlement danois prend la Présidence tournante du Conseil au premier semestre ; 3. Des membres du parlement danois ne participent pas à la prise de décisions et la position du parlement danois sur le sujet en question sera enregistrée ; 4. Des membres du parlement danois ne sont pas admissibles pour le représentant du GCPC à la réunion du conseil d'administration d'Europol.

*des activités d'Europol* » et que « *Toute délégation parlementaire du GCPC peut soumettre une telle demande par écrit aux coprésidents* ».

Or, le droit d'audition du GCPC ne semble pas avoir de conséquences « directes » sur Europol, étant donné que « *même le pouvoir le plus important reconnu aux parlements nationaux sous le Traité de Lisbonne, à savoir leur rôle dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité, conduit au réexamen et non pas au blocage d'une proposition législative* » et que « *par ailleurs, le système d'alerte précoce n'a été déclenché que trois fois depuis sa mise en place..., ce qui démontre la difficulté d'assurer une coordination entre les parlements nationaux* »<sup>1554</sup>.

En fait, au sens strict, le droit d'information du GCPC comprend le droit de consultation et le droit de demander des documents nécessaires lesquels rendent significatif le contrôle du GCPC. D'une part, une consultation du GCPC sur la programmation pluriannuelle d'Europol est une nouveauté bienvenue apparue dans le règlement Europol par rapport au régime institué sous la décision Europol<sup>1555</sup>. L'article 51. 2 (c) dispose que « *le groupe de contrôle parlementaire conjoint est consulté en ce qui concerne la programmation pluriannuelle d'Europol conformément à l'article 12, paragraphe 1* »<sup>1556</sup>. Cette programmation pluriannuelle d'Europol contient la programmation stratégique globale, les objectifs, les résultats attendus, les indicateurs de performance, la planification des ressources, (y compris le budget pluriannuel et les effectifs) et la stratégie pour les relations avec les pays tiers et les organisations internationales ; elle est mise en œuvre au moyen de programmes de travail annuels (Art. 12. 2 du règlement Europol). Le programme de travail annuel est cohérent par rapport à la programmation pluriannuelle (Art. 12. 3 dudit règlement).

D'autre part, le GCPC dispose d'un droit de demander des documents nécessaires, dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité, à travers de la transmission des documents comme les évaluations de la menace, les analyses stratégiques et les rapports sur la situation générale en ce qui concerne les objectifs d'Europol, la programmation pluriannuelle d'Europol, son programme de travail annuel ainsi que son rapport d'activité annuel (Art. 51.3 du règlement Europol). Par ailleurs, il « *peut demander d'autres documents pertinents nécessaires à l'exécution de ses missions relatives au contrôle politique des activités d'Europol, sous réserve du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil*<sup>1557</sup> et sans

---

<sup>1554</sup> Vlachou (C.) (2017). « La reddition des comptes démocratique des agences de l'Union européenne : quel rôle pour les parlements nationaux ? », *Rev. Aff. Eur.*, n° 3, p. 489.

<sup>1555</sup> *Ibid.*

<sup>1556</sup> L'article 12. 1 du règlement Europol dispose qu'« *au plus tard le 30 novembre de chaque année, le conseil d'administration adopte un document contenant la programmation pluriannuelle et le programme de travail annuel d'Europol, sur la base d'un projet proposé par le directeur exécutif, en tenant compte de l'avis de la Commission et, en ce qui concerne la programmation pluriannuelle, après consultation du groupe de contrôle parlementaire conjoint. Il transmet ce document au Conseil, à la Commission et au groupe de contrôle parlementaire conjoint* ». En réalité, un projet de document portant programmation pour les années 2018-2020 a été envoyé au GCPC par le directeur exécutif de l'Europol le 30 juin 2017.

<sup>1557</sup> Règlement (CE) 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43).

*préjudice des articles 52 et 67 du présent règlement* » (Art. 51. 4 du règlement Europol). Ce droit de demander d'autres documents pertinents nécessaires est réaffirmé par l'article 4.6.3 du règlement intérieur du GCPC. Celui-ci prévoit que « *[C]onformément à l'article 51, paragraphe 4, du règlement Europol, le GCPC peut demander d'autres documents pertinents nécessaires à l'exécution de ses missions relatives au contrôle politique des activités d'Europol. Toute délégation parlementaire du GCPC peut soumettre une telle demande par écrit aux coprésidents* ». Il dispose également que les documents sont fournis conformément à l'article 64 du règlement Europol (régime linguistique).

Il convient de noter que cette compétence est singulière car les autres coopérations interparlementaires au sein de l'UE ne bénéficient pas du droit de demander à une institution (ou une agence) de l'UE de fournir des documents. Ainsi, si la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC invite le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ses réunions, elle ne dispose pas du droit de demander au Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) de fournir des documents. Cette compétence du GCPC met en évidence sa raison d'être : son objectif est de contrôler les activités d'Europol.

Les autres coopérations interparlementaires sectorielles comme la CIP pour la PESC/PSDC et la CIP sur la SCEG pourraient s'inspirer de l'article 4.6.3 du règlement intérieur du GCPC, afin d'intégrer une disposition similaire dans leur règlement, dans l'objectif affirmé de contrôler les activités des institutions de l'UE dans les domaines où les États membres et l'UE partagent des compétences. Or, force est de constater que l'introduction de l'article 4.6.3 du règlement intérieur du GCPC est rendu nécessaire par l'existence du règlement Europol (Règlement de l'UE 2016/794). En effet, l'article 4.6.3 du règlement intérieur du GCPC met en œuvre l'article 51 §4 du règlement Europol<sup>1558</sup>.

En l'état du droit positif, aucun règlement de l'UE ne permet à la CIP pour la PESC/PSDC et/ou sur la SCEG de demander aux institutions européennes concernées de fournir des documents pertinents nécessaires. Cependant, il ne serait pas nécessaire de prévoir dans les règlements intérieurs des autres coopérations interparlementaires sectorielles, ce droit de demander aux responsables des institutions ou des agences européennes de fournir des documents pertinents et nécessaires. On peut en effet déduire ce pouvoir du traité établissant l'UE<sup>1559</sup>.

---

<sup>1558</sup> L'article 51 §4 du règlement Europol dispose que « *[L]e groupe de contrôle parlementaire conjoint peut demander d'autres documents pertinents nécessaires à l'exécution de ses missions relatives au contrôle politique des activités d'Europol, sous réserve du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil et sans préjudice des articles 52 et 67 du présent règlement* ».

<sup>1559</sup> Voy. Titre I intitulé « informations destinées aux parlements nationaux » du Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne.

## **2. Les efforts du GCPC pour l'amélioration de l'efficacité du contrôle**

Quant aux efforts du GCPC pour rendre efficace son contrôle sur Europol, on se focalise sur deux aspects : il s'agit d'une part du fait que les délégations du GCPC peuvent mettre des annotations sur un projet de conclusions (a) et d'autre part du fait que le GCPC s'efforce d'assurer la continuité de son travail à travers son secrétariat (b).

### **a) La possibilité de mettre des annotations sur un projet de conclusions**

L'efficacité du contrôle pourrait être indirectement influencée par le fait que les membres du GCPC peuvent mettre des annotations sur un projet de conclusions. Il est intéressant de relever que le règlement intérieur du GCPC permet aux conclusions de la troïka présidentielle de se voir « *annexer des annotations faisant valoir un point de vue spécifique, sans que cela ne bloque le processus décisionnel* »<sup>1560</sup>. De telles annotations pourraient contribuer au contrôle substantiel du GCPC, en donnant à ce dernier des informations concrètes et utiles. Cette possibilité de mettre des annotations sur un projet de conclusions n'est pas mentionnée par les règlements d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et de la Conférence interparlementaire sur la SCEG.

Le GCPC établit ses conclusions conformément à l'article 51, paragraphe 5 du règlement Europol (Art. 4.7 du règlement intérieur du GCPC). Les coprésidents soumettent un projet de conclusions, élaboré par la troïka présidentielle, à l'approbation du GCPC (Art. 4.7 dudit règlement). « *Les parlements/chambres ont le droit d'y proposer des modifications, y compris sous forme d'annotations* » (Art. 4.7 dudit règlement). Le PE transmet les conclusions adoptées, pour information, au Conseil, à la Commission et à Europol (Art. 4.7 dudit règlement).

Les conclusions sommaires du GCPC alimentent le contrôle exercé respectivement par les parlements nationaux et le PE sur Europol<sup>1561</sup>. Cela s'explique d'abord par le fait que les conclusions sommaires des réunions du GCPC pourront « *servir de base pour un contrôle plus efficace de l'exécutif national par des parlements nationaux ayant examiné les activités d'Europol* »<sup>1562</sup>. En outre, elles « *faciliteront le contrôle politique et budgétaire exercé par le Parlement européen* »<sup>1563</sup>. Par ailleurs, elles « *pourraient même conduire à une future révision du règlement constitutif d'Europol par les institutions de l'Union européenne en cas de constatation de défaillances majeures dans le fonctionnement de cette agence* »<sup>1564</sup>.

---

<sup>1560</sup> Voy. La commission des affaires européennes du Sénat français, une note relative au règlement intérieur du GCPC du 5 avril 2018, (consultation disponible à [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires\\_europeennes/Divers/EUR\\_2018\\_193\\_reglement\\_interieur\\_GCPC.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Divers/EUR_2018_193_reglement_interieur_GCPC.pdf)).

<sup>1561</sup> Vlachou (C.) (2017). *op. cit.*, p. 489.

<sup>1562</sup> *Ibid.*

<sup>1563</sup> *Ibid.*

<sup>1564</sup> *Ibid.*

Or, mettre des annotations fait clairement comprendre à la troïka présidentielle, qui a élaboré un projet de conclusions, quelles sont les opinions des délégations sur le projet de conclusions, ce qui pourrait finalement contribuer à rendre plus efficace le contrôle sur Europol.

#### **b) L'assurance de la continuité du travail du GCPC à travers l'établissement d'un secrétariat**

Le GCPC nécessite un secrétariat pour des soutiens administratifs dans le but d'alléger le fardeau du parlement de l'État membre occupant la Présidence de l'UE et celui du PE mais aussi de générer des savoir-faire sur la question de contrôle sur Europol<sup>1565</sup>. Outre cet objectif, la mise en place d'un secrétariat du GCPC est nécessaire pour garantir la continuité du travail du GCPC. Le règlement intérieur du GCPC, adopté le 19 mars 2018 à Sofia prévoit le secrétariat du GCPC dans son article 3.3. Ce dernier dispose que « *[L]e secrétariat du GCPC est assuré par la troïka présidentielle. Il assiste les coprésidents et la troïka présidentielle dans leurs missions et compétences respectives. Il assure également la gestion des tâches administratives et, à ce titre, en particulier, il prépare et communique les dossiers de chaque réunion aux membres du GCPC* ». On peut estimer que d'une certaine manière, la continuité des travaux de ce secrétariat est garantie. Car lorsque l'on tient compte du fait que la troïka présidentielle est constituée des présidents des délégations des parlements de la Présidence actuelle, précédente et suivante et du PE<sup>1566</sup>, les personnels administratifs des deux délégations nationales, qui ont été membres du secrétariat pendant le semestre dernier, restent comme membres du secrétariat pendant le semestre actuel<sup>1567</sup>. Par ailleurs, les personnels administratifs de la commission LIBE du PE restent toujours en tant que membre du secrétariat du GCPC. Ce qui est intéressant, c'est que les mêmes personnels administratifs du PE pourraient assumer ce rôle de secrétariat plus longtemps que le mandat des seize députés européens, membres du GCPC, pour autant qu'ils ne soient pas mutés à un autre poste au sein du PE ou qu'ils ne prennent pas leur retraite. De ce fait, on constate à nouveau que les personnels administratifs du PE jouent un rôle non négligeable dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

---

<sup>1565</sup> Kreilinger (V.) (2017). *op. cit.*, p. 12.

<sup>1566</sup> L'article 3. 2 du règlement intérieur du GCPC.

<sup>1567</sup> Voy. Le tableau 19.

**Tableau 19. « Le chevauchement des délégations constituant la troïka présidentielle du GCPC »**

Lieu et la date du GCPC	Parlement de la Présidence précédente	Parlement de la Présidence actuelle	Parlement de la Présidence suivante	Parlement européen
Bruxelles/les 9 et 10 octobre 2017*				
Sofia/les 18 et 19 mars 2018	Parlement estonien	Parlement bulgare	Parlement autriche	Parlement européen
Bruxelles/les 24 et 25 septembre 2018	Parlement bulgare	Parlement autriche	Parlement roumain	Parlement européen
Bucarest/les 24 et 25 février 2019	Parlement autriche	Parlement roumain	Parlement finlandais	Parlement européen
Bruxelles/les 23 et 24 septembre 2019	Parlement roumain	Parlement finlandais	Parlement croate	Parlement européen

(Ce tableau est élaboré par l'auteure.)

\*La troïka présidentielle est officiellement établie après l'adoption du règlement intérieur du GCPC d'Europol lors de la réunion du GCPC d'Europol, tenue à Sofia les 18 et 19 mars 2018.

**Tableau 20. Le nombre des parlementaires qui ont participé à la réunion du GCPC d'Europol**

La réunion Les Parlements/Chambres	10/2017 EE/ PE	03/2018 BG	09/2018 AT/ PE	02/2019 RO	09/2019 FI/ PE	03/2020 HR*	09/2020 DE/ PE	02/2021 PT
Autriche (Conseil national)	4	2	3	1	1		3	2
Autriche (Conseil fédéral)	0	0	1	1	1		0	1
Belgique (Chambre des représentants)	2	2	2	1	2		1	2
Belgique (Sénat)	2	2	1	1	2		1	1
Bulgarie (Assemblée nationale)	4	4	3	4	3		2	1
Croatie (Parlement)	1	2	1	2	2		2	1

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

Chypre (Chambre des représentant s)	4	4	3	4	3		4	2
République Tchèque (Chambre des députés)	0	2	2	2	2		1	2
République Tchèque (Sénat)	1	2	1	1	1		0	1
Danemark (Parlement)	(2) **	(3) **	(2) **	(1) **	(4) **		3	2
Estonie (Parlement)	2	2	2	0	2		2	1
Finlande (Parlement)	1	0	1	1	3		3	1
France (Assemblée nationale)	1	2	2	0	1		3	2
France (Sénat)	2	1	1	1	0		1	1
Allemagne (Bundestag)	3	2	2	2	2		2	2
Allemagne (Bundesrat)	1	1	1	1	1		1	1
Grèce (Parlement hellénique)	3	4	4	4	3		3	3
Hongrie (Assemblée nationale)	2	2	2	2	2		2	3
Irlande (Chambre des représentants)	0	2	1	0	1		1	0
Irlande (Sénat)	1	1	1	1	1			1
Italie (Chambre des députés)	0	1	1	1	1		1	1
Italie (Sénat)	1	1	1	0	1		1	1
Lettonie (Parlement)	2	2	2	2	2		2	2
Lituanie (Parlement)	3	3	3	2	2		3	3
Luxembourg (Chambre des députés)	2	1	1	4	3		3	3
Malte (Chambre des représentant s)	1	2	2	2	0		2	0
Pays-Bas (Chambre des représentant s)	0	0	2	2	2		2	0

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

Pays-Bas (Sénat)	0	1	2	2	2		1	2
Pologne (Chambre des députés)	1	2	0	2	2		2	2
Pologne (Sénat)	2	2	2	2	2		2	2
Portugal (Assemblée de la République)	4	4	4	4	3		4	4
Roumanie (Chambre des députés)	1	3	2	3	2		1	2
Roumanie (Sénat)	2	1	1	0	0		0	0
Slovaquie (Conseil national)	2	2	1	1	1		1	1
Slovénie (Assemblée nationale)	2	2	0	2	0		1	1
Slovénie (Sénat)	2	1	1	1	1		1	2
Espagne (Congrès des députés)	3	2	1	1	3		3	3
Espagne (Sénat)	1	2	2	1	1		1	1
Suède (Parlement)	4	3	0	4	4		4	4
Royaume-Uni (Chambre des communes)	1	0	0	0	0		(1) **	
Royaume-Uni (Chambre des lords)	1	1	1	1	0		(1) **	
Parlement européen	16	9	16	7	16		16	14
Au total	85	82	79	73	81		86	78

(Ce tableau est établi par l'auteur.)

\* La réunion des 22 et 23 mars 2020 est annulée à cause de la pandémie de Covid-19.

\*\* Le nombre des participants du parlement danois n'est pas ajouté au total lorsque le parlement danois a participé au GCPC d'Europol en tant qu'observateur jusqu'au premier semestre de 2019, mais à partir du seconde semestre de 2019, le GCPC reconnaît la délégation danoise en tant que membre associé qui est capable d'exprimer par oral et par écrit lors des réunions et des sous-réunions de sorte que le nombre des participants danois est ajouté au total, mais la délégation danoise n'a pas le droit de participer à la prise des décisions, ni à la Troïka présidentielle ni au Secrétariat du GCPC ni celui de désigner membres de la délégation danoise comme un représentant du GCPC envers le conseil d'administration d'Europol. Quant à la délégation britannique, le nombre des participants du parlement britannique n'est pas ajouté au total car le statut des participants du parlement britannique est « guest invité » depuis 2020.

## **B. Les recommandations pour le GCPC**

Afin de rendre efficace le contrôle du GCPC sur Europol, il est recommandé que le rôle du PE et celui du GCPC soient respectivement clairs concernant le contrôle sur Europol puisque cela permet d'éviter un chevauchement des travaux de ces deux entités et/ou une confusion (1). Par ailleurs, il conviendrait de modifier l'article 5 du règlement intérieur du GCPC concernant la désignation du représentant du GCPC, afin de concrétiser la manière de désigner le représentant du GCPC et d'attribuer à ce représentant un mandat plus long et stable (2).

### **1. Une répartition claire des tâches entre le PE et le GCPC**

Sans avoir réussi à adopter un règlement intérieur du GCPC, lors de la première réunion du GCPC qui a eu lieu à Bruxelles les 9 et 10 octobre 2017<sup>1568</sup>, il était difficile d'assister à un affinement des modalités de fonctionnement de ce dernier. Le règlement intérieur du GCPC a été finalement adopté à Sofia en mars 2018, mais cela n'est pas une condition suffisante pour rendre le GCPC efficace. À ce titre, la répartition concrète des charges entre la commission LIBE du PE et le GCPC est aussi nécessaire<sup>1569</sup>.

Pour répartir des tâches entre la commission LIBE du PE et le GCPC, il convient d'abord de percevoir la différence entre les droits attribués à la commission LIBE du PE et ceux attribués au GCPC. En fait, les droits d'information y compris le droit d'audition conférés au GCPC correspondent aux mêmes droits que le PE avait sous l'article 48 de la décision du Conseil 2009/371/JAI<sup>1570</sup>. Cette décision n'a pas prévu une consultation du PE sur une programmation pluriannuelle d'Europol, mais le règlement Europol (Règlement (UE) 2016/794) attribue ce droit de consultation au GCPC<sup>1571</sup>. La liste des documents qu'Europol transmet au GCPC est suivante : des évaluations de la menace, des analyses stratégiques et des rapports sur la situation générale en ce qui concerne les objectifs d'Europol, ainsi que les résultats des études et des évaluations commandées par Europol ; les arrangements administratifs conclus ; le document contenant la programmation pluriannuelle d'Europol et son programme de travail annuel ; le rapport d'activité annuel consolidé sur les activités d'Europol ; le rapport d'évaluation établi par la Commission<sup>1572</sup>. Outre ce droit de consultation, le GCPC peut demander à Europol de lui fournir d'autres documents nécessaires<sup>1573</sup>. Par ailleurs, il peut établir des conclusions sommaires quant au contrôle politique des activités

---

<sup>1568</sup>Sur l'ordre du jour de cette réunion, consultation disponible à [<https://www.parleu2017.ee/en/events/meeting-joint-parliamentary-scrutiny-group-europol>].

<sup>1569</sup> Kreiling (V.) estime que si l'adoption du règlement intérieur du GCPC et la répartition claire des tâches entre la commission LIBE du PE et le GCPC sont réalisées, le GCPC pourrait devenir un modèle pour un contrôle interparlementaire. Voy. Kreiling (V.) (2017). *op. cit.*, p. 10.

<sup>1570</sup>Décision du Conseil du 6 avril 2009 portant la création de l'Office européen de police (Europol), 2009/371/JAI, *JOUE*, n° L121, p. 37-66.

<sup>1571</sup> L'article 12 §1 du règlement Europol (Règlement (UE) 2016/794).

<sup>1572</sup> L'article 51 §3 dudit règlement.

<sup>1573</sup> L'article 51 §4 dudit règlement.

d'Europol et soumettre ces conclusions au PE et aux parlements nationaux<sup>1574</sup>. Le PE les transmet pour information au Conseil, à la Commission et à Europol<sup>1575</sup>.

Outre cette différence entre les droits d'information attribués au GCPC et à la commission LIBE du PE, il existe d'autres différences quant au rôle de chacun d'eux. En éclaircissant leurs rôles respectifs, le GCPC et la commission LIBE du PE pourraient éviter des chevauchements et une concurrence<sup>1576</sup> des compétences entre ces deux entités, coopérer fructueusement ainsi qu'avoir un soutien administratif nécessaire pour leur travail<sup>1577</sup>. Dans ce but, on peut garder deux considérations à l'esprit : en premier lieu, selon Valentin KREILINGER, le lien entre le contrôle politique exercé par le GCPC et le contrôle budgétaire exercé par le PE est important, étant donné que le PE restera l'autorité budgétaire aussi bien que l'autorité de décharge pour Europol<sup>1578</sup>. On en déduit que les seize députés européens qui font partie à la commission LIBE et au GCPC joueraient un rôle clé<sup>1579</sup>.

En second lieu, on peut constater la différence entre les pouvoirs du PE et du GCPC concernant le processus pour la désignation du directeur d'exécutif d'Europol, lequel est nommé par le Conseil<sup>1580</sup>. Le PE a la possibilité d'inviter le candidat retenu par le Conseil à se présenter devant sa commission compétente, qui rend ensuite un avis non contraignant<sup>1581</sup>, alors que le GCPC ne l'a pas.

En définitive, en vue d'éviter le chevauchement entre les tâches du GCPC et de la commission LIBE du PE, il suffirait de bien identifier leurs rôles respectifs dans le contrôle sur Europol. Sur cette base, les deux entités pourraient se concentrer sur leur propre rôle dans le contrôle sur Europol sans s'accuser réciproquement de la responsabilité de l'échec du contrôle sur Europol.

---

<sup>1574</sup> L'article 51 §5 dudit règlement.

<sup>1575</sup> *Ibid.*

<sup>1576</sup> Voy. Herranz-Sursallés (A.) (2014). «The EU's Multilevel Parliamentary (Battle) Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy », *préc.*

<sup>1577</sup> Kreilinger (V.) (2017). *op. cit.*, p. 11.

<sup>1578</sup> Busuioc (M.), Curtin (D.) et Groenleer (M.) (2011). *op. cit.*, p. 860.

<sup>1579</sup> Kreilinger (V.) (2017). *op. cit.*, p. 11.

<sup>1580</sup> *Ibid.*

<sup>1581</sup> L'article 54 §2 du règlement Europol (Règlement (UE) 2016/794) ; Le PE s'efforçait d'être plus impliqué dans le processus de nomination du directeur exécutif d'Europol, Voy. Piquet (A.) (2017). « Supranational activism and intergovernmental dynamics: the European Police Office as a supranationalist opportunist? », *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 13, Issue 2, p. 1197.

**Tableau 21. « Une comparaison entre des instruments de contrôle du PE et du GCPC »**

	<b>Le PE sous le règlement Europol (2016/794)</b>	<b>Le GCPC sous le règlement Europol (2016/794)</b>
<b>Mission</b>	En particulier, la disposition pour établir le GCPC (Article 51(1))	Contrôler politiquement les activités d'Europol, y compris l'impact de ces activités sur les droits fondamentaux et des libertés fondamentales des personnes physiques (Article 51(1))
<b>Droits d'information</b>	<p>Un rapport annuel consolidé (Article 11(1)), un rapport d'évaluation, un rapport annuel du contrôleur européen de la protection des données (CEPD) (Article 43(5)), des conclusions du GCPC transmises au PE et aux parlements nationaux (Article 51(5))</p> <p>L'accès du PE aux informations sensibles non classifiées traitées par Europol ou par son intermédiaire qui lui est octroyé, à sa demande, dans le but de permettre au PE d'exercer un contrôle parlementaire sur les activités d'Europol conformément à l'article 51 (Article 52(1))</p> <p>L'accès du PE aux informations classifiées de l'UE traitées par Europol ou par son intermédiaire est conforme à l'accord interinstitutionnel du 12 mars 2014 entre le PE et le Conseil relatif à la transmission au PE et au traitement par celui-ci des informations classifiées détenues par le Conseil concernant d'autres questions que celles relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et aux règles visées à l'article 67 (2) (Article 52(2))</p>	<p>Un rapport annuel consolidé, un programme de travail annuel, une évaluation des menaces, des analyses stratégiques, des comptes rendus généraux concernant des objectifs d'Europol : la programmation pluriannuelle et le rapport d'évaluation établis par la Commission (Article 51(3))</p> <p>Le GCPC peut demander d'autres documents pertinents nécessaires à l'exécution de ses missions relatives au contrôle politique des activités d'Europol, sous réserve du règlement (UE) 2001/1049 du PE et du Conseil et sans préjudice des articles 52 et 67 (Article 51(4))</p>
<b>Programmation pluriannuelle d'Europol</b>	Le PE non mentionné.	Le GCPC consulte la programmation pluriannuelle d'Europol (Article 51(2) c)
<b>Droits des auditions</b>	Avant d'être nommé, le candidat pour le poste de directeur exécutif, retenu par le Conseil, peut être invité à se présenter devant la commission compétente du PE, qui rend ensuite un avis non contraignant (Article 54(2))	<p>Le président du conseil d'administration, le directeur exécutif ou leurs remplaçants se présentent devant le GCPC à sa demande ; le GCPC peut, le cas échéant, décider d'inviter aux réunions d'autres personnes pertinentes (Article 51 (2) a)</p> <p>Le CEPD se présente devant le GCPC, à la demande de ce dernier et au moins une fois par an (Article 51(2) b)</p>
<b>Droits budgétaires</b>	Le PE (conjointement avec le Conseil) est l'autorité budgétaire pour Europol aussi bien que son autorité de décharge	Aucun

Source : un tableau présenté dans Kreilinger (V.) (2017). *op. cit.*, traduit par l'auteure.

## **2. La désignation du représentant du GCPC aux réunions du conseil d'administration d'Europol**

La désignation du représentant du GCPC aux réunions du conseil d'administration d'Europol se révèle essentielle en vue de rendre efficace le contrôle du GCPC sur Europol. En effet, un représentant de chaque État membre et un représentant de la Commission, qui composent le conseil d'administration d'Europol<sup>1582</sup>, sont responsables respectivement devant chaque parlement national et le PE. L'article 11 du règlement Europol (2016/794) explique en détail les fonctions du conseil d'administration d'Europol. Par ailleurs, le considérant (21) du règlement Europol (2016/794) montre déjà comment les fonctions du conseil d'administration d'Europol devraient être. Il dispose que « [I]l convient de doter le conseil d'administration des pouvoirs nécessaires, notamment pour établir le budget, contrôler son exécution et adopter les règles financières et documents prévisionnels appropriés, ainsi que pour adopter des règles de prévention et de gestion des conflits d'intérêts à l'égard de ses membres, établir des procédures de travail transparentes pour la prise de décision par le directeur exécutif d'Europol et adopter le rapport d'activité annuel. Le conseil d'administration devrait exercer les compétences de l'autorité investie du pouvoir de nomination à l'égard du personnel de l'Agence, y compris du directeur exécutif ».

Dans ce contexte, depuis l'établissement du GCPC, il y a dans presque chaque réunion du GCPC, des discussions sur la désignation du représentant du GCPC aux réunions du conseil d'administration d'Europol. Après la réunion du GCPC, tenue à Bruxelles les 24 et 25 septembre 2018, le Conseil d'administration d'Europol (*Europol Management Board*) a accepté d'inviter dans sa réunion qui a eu le 3 octobre 2018, le représentant du GCPC afin que ce dernier assiste à une réunion du Conseil d'administration par semestre sous les auspices de la Présidence respective de l'UE<sup>1583</sup>. Mais il a ajouté que le représentant du GCPC serait invité à signer une déclaration de confidentialité avant d'assister à sa première réunion du Conseil d'administration d'Europol<sup>1584</sup>. Ainsi, le représentant du GCPC, M. Tsvetan Tsvetanov, a pris part en tant qu'observateur dans une réunion du Conseil d'administration d'Europol, tenue les 13 et 14 décembre 2018<sup>1585</sup>.

Concernant l'article 5 du règlement intérieur du GCPC<sup>1586</sup>, lorsque le *Bundestag* allemand a proposé de désigner le représentant du GCPC aux réunions du Conseil

---

<sup>1582</sup> L'article 10 §1 du règlement Europol (2016/794) dispose que « [L]e conseil d'administration d'Europol est composé d'un représentant de chaque État membre et d'un représentant de la Commission. Chaque représentant dispose du droit de veto ».

<sup>1583</sup> Le bref aperçu sur les activités du Conseil d'administration d'Europol, publié à La Haye le 23 janvier 2019 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc568c01b990168c1d944d600ee.do>).

<sup>1584</sup> *Ibid.*

<sup>1585</sup> *Ibid.*

<sup>1586</sup> L'article 5 du règlement intérieur du GCPC dispose que « [L]e GCPC désigne, parmi ses membres titulaires, un représentant qui sera habilité à participer aux réunions du conseil d'administration d'Europol en tant qu'observateur sans droit de vote, conformément à l'article 14 du règlement Europol et pour une durée déterminée par le GCPC. Après chaque réunion du conseil d'administration, le représentant rendra compte par écrit de ses principales observations au GCPC ».

d'administration d'Europol le 31 janvier 2019<sup>1587</sup>, il a respecté la proposition des coprésidents du GCPC selon laquelle le président de la délégation du pays tenant la Présidence du Conseil devrait être le représentant du GCPC aux réunions du Conseil d'administration d'Europol<sup>1588</sup>. Mais il ajoute que la *troïka* devrait avoir le choix de le désigner pour une période plus longue<sup>1589</sup>. Il faudrait tenir compte de la proposition du *Bundestag* en raison de deux aspects : d'une part, pourvoir à la continuité du travail du représentant du GCPC qui participe aux réunions du conseil d'administration d'Europol et d'autre part, offrir aux délégations nationales la possibilité de désigner librement à ce poste, un de leurs membres<sup>1590</sup>.

Une modification du règlement intérieur du GCPC concernant la manière de désigner le représentant du GCPC aux réunions du conseil d'administration d'Europol (*Europol Management Board*) a fait l'objet des débats de la réunion du GCPC qui a eu lieu à Bruxelles les 23 et 24 septembre 2019<sup>1591</sup>. Selon les conclusions des co-présidents du GCPC des 23 et 24 septembre 2019, il n'y avait aucun accord sur le changement dudit règlement intérieur concernant la désignation du représentant du GCPC lors de la réunion des 23 et 24 septembre 2019, de sorte que les co-présidents du GCPC continueront à représenter le GCPC envers le conseil d'administration d'Europol<sup>1592</sup>.

En somme, compte tenu de ce qui précède, on pourrait s'attendre à ce que l'établissement du GCPC ait un impact sur la convergence des modalités différentes du contrôle des parlements nationaux sur les activités d'Europol. De fait, le GCPC ouvre une nouvelle dimension de coopération interparlementaire, en nous montrant un forum évolutif (d'un forum de caractère délibératif à celui doté d'un caractère de contrôle et/ou d'un forum de caractère peu institutionnel à celui de caractère assez institutionnel).

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La coopération interparlementaire sectorielle permet de combler les lacunes dans le contrôle démocratique des activités de l'UE pour lesquelles la contribution du seul PE à cet égard est insuffisante. En effet, une approche sectorielle est nécessaire pour permettre aux

---

<sup>1587</sup> Une proposition du Bundestag allemand soumise le 31 janvier 2019 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86900ec3c0169151fef5f0043.do>).

<sup>1588</sup> *Ibid.*

<sup>1589</sup> *Ibid.*

<sup>1590</sup> *Ibid.*

<sup>1591</sup> Selon un projet de l'ordre du jour du GCPC qui a eu lieu à Bruxelles les 23 et 24 septembre 2019, trente minutes ont été consacrés pour un échange de vues concernant la désignation du représentant du GCPC aux réunions du conseil d'administration d'Europol. (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86bdb4fa016c23f7d64e26c6.do>).

<sup>1592</sup> Voy. Les conclusions des présidents du GCPC des 23 et 24 septembre 2019, p. 10, Consultation disponible à [<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86ed658d7016f1f36986b41a2.do>].

parlements de contribuer collectivement au contrôle démocratique du processus de prise de décision<sup>1593</sup>.

La coopération interparlementaire sectorielle contribue à l'eupéanisation des parlements nationaux car elle nécessite la participation des diverses commissions parlementaires nationales. Elle fonctionne comme un canal complémentaire pour impliquer les parlements dans l'UE<sup>1594</sup>. Les participations actives de la coopération interparlementaire sectorielle pourraient aider au renforcement de la légitimité démocratique de l'UE<sup>1595</sup>.

Le système de coprésidence entre le parlement de la Présidence et le PE est introduit dans la coopération interparlementaire sectorielle, comme la CIP sur la SCEG et la réunion du GCPC d'Europol, contrairement à la COSAC et la CPPUE, où la coopération interparlementaire transversale est présidée par le parlement de l'État membres détenant la Présidence du Conseil de l'UE (le parlement de la Présidence). Même si le parlement de la Présidence préside la CIP pour la PESC/PSDC en étroite coopération avec le PE, l'impact du PE dans la CIP sur la SCEG et la réunion du GCPC d'Europol est plus grand que celui dans la CIP pour la PESC/PSDC. En effet, les deux premières réunions interparlementaires sont organisées au PE à Bruxelles au moins une fois par an alors que la dernière se tient au parlement de la Présidence.

Dans le cas de la coopération interparlementaire sectorielle coprésidée, la direction des relations avec les parlements nationaux du PE joue un rôle considérable dans la préparation de la Conférence en question, en ce qu'elle transmet au parlement de la Présidence un savoir-faire pour la préparer ensemble, qui à son tour, permettra au parlement de la Présidence d'améliorer sa manière d'organiser une réunion interparlementaire. Ceci sera fort utile lorsque le parlement de la Présidence devra présider seul une Conférence interparlementaire.

Dans le cas de la coopération interparlementaire sectorielle présidée par le parlement de la Présidence (celui de la CIP pour la PESC/PSDC), à ce jour, le problème concernant le fait que les sujets de discussion comprennent souvent les préoccupations du parlement de la Présidence n'a pas encore été soulevé. Au lieu de laisser le parlement de la Présidence choisir des sujets de discussion, il conviendrait d'établir un secrétariat permanent au sein de la CIP pour la PESC/PSDC, de sorte que ce secrétariat permanent surveille la cohérence du choix des sujets de discussion d'une présidence à l'autre.

Dans le cas de la coopération interparlementaire sectorielle présidée par le PE, l'analyse des réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE démontre d'abord la décentralisation du contrôle des projets des actes législatifs européens. Toutefois, l'émergence des commissions sectorielles dans le contrôle des projets des actes législatifs européens ne

---

<sup>1593</sup> Griglio (E.) et Lupo (N.) (2018b). « Inter-parliamentary Cooperation in the EU and outside the Union: Distinctive Features and Limits of the European Experience », *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, p. 67.

<sup>1594</sup> Wouters (J.) et Raube (K.) (2018). *op. cit.*, p. 188.

<sup>1595</sup> *Ibid.*

signifie pas la fin de la prédominance des commissions des affaires européennes. Dans la plupart des parlements nationaux, la commission des affaires européennes joue encore un rôle pivot dans l'examen des questions européennes. Même si dans certains parlements nationaux, elle ne contrôle plus directement des projets des actes législatifs européens, elle joue un rôle de coordination pour ce contrôle ou celui de liaison entre les institutions européennes et les commissions sectorielles de son parlement. Notons par ailleurs, que les réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE, lorsqu'elles se tiennent avant, contribuent à préparer les Conférences interparlementaires sectorielles et pourraient être aussi utilisées pour approfondir leurs débats. En ce sens, elles pourraient être considérées comme groupes de travail de telles Conférences institutionnalisées.

## CONCLUSION DU TITRE I

On a constaté que la coopération interparlementaire transversale et la coopération interparlementaire sectorielle s'allient organiquement pour combler le déficit démocratique qui existe encore dans le processus à plusieurs niveaux de prises de décisions de l'UE. La première se concentre sur l'échange d'informations afférentes aux affaires européennes et aux pratiques parlementaires, alors que le rôle de la dernière, qui s'est développé dans l'ère post-Lisbonne, s'apparente à un contrôle parlementaire conjoint. La coopération interparlementaire sectorielle est une conséquence plutôt qu'une initiative, due à la nécessité de parer aux contre-coups institutionnels de la crise économique et financière qui a bouleversé le monde, notamment la zone euro<sup>1596</sup>. Elle appelle aussi à une amélioration des règles et des mécanismes existants, pour apporter de nouvelles contributions démocratiques à des politiques communes<sup>1597</sup>. Compte tenu de l'adoption du nouveau règlement d'Eurojust<sup>1598</sup>, cette ligne perdurera. L'article 67 §3 du règlement (UE) 2018/1727 (Règlement d'Eurojust) promeut l'organisation d'une réunion interparlementaire de commission pour l'évaluation d'Eurojust<sup>1599</sup>. En effet, la Conférence des présidents des parlements (CPPUE) qui a eu lieu en 2019 à Vienne a demandé à la future présidence finlandaise d'élaborer une position commune en vue de la réunion interparlementaire de commission pour l'évaluation d'Eurojust, concernant certains points non couverts par le règlement (UE) 2018/1727, de sorte que la CPPUE devant se tenir en mai 2020 à Helsinki soit en mesure d'adopter des conclusions sur ces questions<sup>1600</sup>. Malheureusement, la CPPUE qui aurait dû censée se tenir en mai 2020 a été annulée à cause de l'épidémie de « Covid-19 ».

Le bilan de chaque Conférence/réunion interparlementaire, effectué dans ce premier titre, nous apportera des idées sur la façon de consolider la coopération interparlementaire dans l'UE et de l'étendre même au-delà de l'UE.

---

<sup>1596</sup> Griglio (E.) et Stavridis (S.) (2018). *op. cit.*, p. E-II.

<sup>1597</sup> *Ibid.*

<sup>1598</sup> Règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil (JO L 295 du 21.11.2018, p. 138) ; « *Le règlement Eurojust est entré en vigueur en décembre 2018 ; cependant, il n'entrera en application qu'en décembre 2019, ce qui permettra à Eurojust et aux États membres de se préparer à l'application des nouvelles règles.* », voy. Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 26.

<sup>1599</sup> L'article 67 §3 du règlement d'Eurojust prévoit que « [L]e président d'Eurojust se présente dans le cadre d'une réunion interparlementaire de commission une fois par an pour l'évaluation commune, par le Parlement européen et les parlements nationaux, des activités d'Eurojust, afin de discuter des activités actuelles d'Eurojust et de présenter son rapport annuel ou d'autres documents essentiels d'Eurojust ».

<sup>1600</sup> Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 26.

## **TITRE II – PLAIDOYER EN FAVEUR D'UN AFFERMISSEMENT DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE AU SEIN DE L'UE**

Dans le contexte où les modèles de gouvernance multi-niveaux sont considérés comme un problème plutôt qu'une solution au déficit démocratique supposé<sup>1601</sup>, la coopération entre le PE et les parlements nationaux pourrait être considérée comme une solution d'atténuation du problème rencontré. Dans cette optique, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et surtout après la crise économique et financière, la coopération s'est bien intensifiée tout en demeurant, comme cela a pu être constaté *supra*, frapper par une instabilité importante<sup>1602</sup>. À la suite de l'examen « microscopique » de la coopération interparlementaire réalisé dans le cadre du précédent titre il convient de recourir à une approche « macroscopique ». À cet égard, le premier chapitre évalue la coopération interparlementaire au sein de l'UE sous l'angle de l'analyse « SWOT »<sup>1603</sup>, en se fondant sur l'analyse individuelle des Conférences/réunions interparlementaires au sein de l'UE, exercée dans le titre précédent. Cette évaluation nous amène à conclure que la coopération interparlementaire au sein de l'UE est un moyen efficace pour combler le déficit démocratique de l'UE. Dans cette optique, le second chapitre envisage la possibilité d'exploiter la méthode de coopération interparlementaire de manière élargie.

### **CHAPITRE 1. POUR UNE CONSOLIDATION DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE AU SEIN DE L'UE**

Dans la situation où se réunir avec des homologues d'autres États membres est devenu une partie des travaux des parlementaires<sup>1604</sup>, il n'est pas étonnant que les parlementaires nationaux et les députés européens s'investissent dans une consolidation de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Pour ce faire, il faudrait renforcer les avantages de la coopération interparlementaire au sein de l'UE et chercher des moyens susceptibles de

---

<sup>1601</sup> Benz (A.) (2015). « Multilevel Governance in the European Union, Loosely Coupled Arenas of Representation, Participation, and Accountability » in: *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* sous la direction de Simona Piattoni, Oxford, Oxford University Press, p. 202.

<sup>1602</sup> Fromage (D.) (2018c). *op. cit.*, p. 139 ; Griglio (E.) et Stavridis (S.) (2018). *op. cit.*, p. E-IV et E-V.

<sup>1603</sup> Le nom « SWOT » est un acronyme visant à rappeler les quatre grandes questions à se poser : S pour *Strengths* (termes anglais signifiant « Forces ») – W pour *Weaknesses* (« Faiblesses ») – O pour *Opportunities* (« Opportunités ») et T pour *Threats* (« Menaces »). Cette méthode d'analyse a été utilisée pour évaluer la Conférence interparlementaire sur la SCEG. Voy. Lupo (N.) et Griglio (E.) (2018a). *op. cit.*

<sup>1604</sup> Wagner (W.) (2013). « Who's Coming? Attendance Patterns in the Parliamentary Assemblies of NATO and WEU », in: B. Crum and J.E. Fossum (eds.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics*. Colchester, ECPR Press, p.195.

minimiser ses inconvénients. Dans la même veine, il est aussi important d'identifier les opportunités et les menaces pesant sur la coopération interparlementaire. Ainsi, ce chapitre évaluera la coopération interparlementaire au sein de l'UE avec la méthode d'analyse « SWOT » qui nous permettra de comprendre cette coopération dans une optique synthétique. Cette évaluation sera exercée en deux parties : l'évaluation interne et l'évaluation externe de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Analyser les forces et les faiblesses de la coopération interparlementaire au sein de l'UE relève de l'évaluation de l'état actuel de ladite coopération (Section I), alors qu'analyser les opportunités et les risques de la coopération interparlementaire au sein de l'UE fait partie des perspectives d'avenir de ladite coopération (Section II).

## **Section I – L'évaluation de l'état actuel de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

Il est important d'évaluer, de manière globale, les forces (§1) et les faiblesses (§2) de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. En effet, une telle évaluation devient une amorce pour son amélioration en permettant de renforcer ses avantages tout en s'efforçant de minimiser ses inconvénients.

### **§1. Les forces de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

La coopération interparlementaire au sein de l'UE offre aux parlements nationaux, qui sont considérés comme des perdants depuis le début de l'intégration européenne, une occasion d'être impliqués dans certaines questions européennes surtout dans le domaine où la compétence est partagée entre l'UE et ses États membres. Avoir des débats au sein de cette coopération est un moyen clé pour que les parlementaires nationaux fassent entendre leur voix sur la scène européenne. Au fur et à mesure que la coopération interparlementaire s'institutionnalise, elle devient capable d'assurer des possibilités de débats sur les différentes politiques européennes (A). Cela prouve que la coopération interparlementaire au sein de l'UE contribue à la démocratie représentative de l'UE. En fait, l'existence de débats au sein d'une institution parlementaire est significative car elle est un élément essentiel de la démocratie représentative. L'échange d'informations et de pratiques parlementaires est aussi important que les débats interparlementaires le sont dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Plusieurs outils et réseaux interparlementaires contribuent à cet échange (B) lequel offre aux parlementaires nationaux et aux députés européens une occasion d'agir conjointement. Cela signifie que la coopération interparlementaire au sein de l'UE n'est pas un simple forum de dialogue mais elle dispose d'une possibilité de jouer un rôle actif pour la démocratisation de l'UE.

## **A. L'assurance des possibilités de débats**

Étant donné les difficultés pour les parlements de contrôler l'élaboration des politiques à travers des différents niveaux (national et européen), certains universitaires proposent une forme de gouvernance participative, associative ou délibérative<sup>1605</sup>. L'aspect délibératif garantit en effet que les différents intérêts et points de vue des citoyens soient admis dans le processus politique<sup>1606</sup>. Dans cette optique, intensifier l'aspect délibératif dans la gouvernance de l'UE contribuerait à garantir la légitimité de cette gouvernance. La coopération interparlementaire au sein de l'UE se trouve au cœur de ce rôle.

Même dans les États démocratiques dont les dirigeants sont élus par leurs citoyens, il existe des États qui, profitant de la situation où le parti au pouvoir est soutenu par l'électorat<sup>1607</sup> ont une gouvernance de caractère quasi autoritaire tant pour le processus d'élaboration des politiques que pour la politique. À plus forte raison, la gouvernance européenne dont les dirigeants ne sont pas élus pourrait être également quasi-autoritaire sous le prétexte des intérêts communs de l'UE. Au niveau national, pour éviter qu'une organisation politique ne devienne une tyrannie de la majorité, il est nécessaire de mettre en place un système robuste d'équilibre des pouvoirs et une approche délibérative et contestataire de la politique<sup>1608</sup>. Il est indispensable non seulement dans la démocratie délibérative<sup>1609</sup> mais également dans la démocratie représentative car dans cette dernière, les parlementaires sont les représentants des citoyens.

De même, au niveau européen, pour garantir la légitimité de la gouvernance de l'UE, il est important d'équilibrer les pouvoirs entre les institutions de l'UE et de systématiser une approche délibérative et critique des politiques de l'UE. Considérant que parmi les institutions de l'UE, le PE et les parlements nationaux sont relativement faibles comparés à la Commission, au Conseil de l'UE ainsi qu'au Conseil européen, la coopération entre le PE et les parlements nationaux contribuerait à l'équilibre des pouvoirs au niveau de l'UE. Par ailleurs, l'institutionnalisation de cette coopération assure la mise en place des dialogues délibératifs. En effet, la continuité de l'organisation des réunions interparlementaires est un élément important pour assurer les possibilités de débats entre les parlementaires (1). Avoir des ateliers simultanés pendant une conférence/réunion interparlementaire contribue également à

---

<sup>1605</sup> Voy. Schmitter (Ph.) (2000). *How to Democratize the European Union...And Why Bother?*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield; recité dans Benz (A.) (2015). *op. cit.*, p. 202.

<sup>1606</sup> Rhinard (M.) (2002). « The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System », *Governance*, vol. 15, n° 2, p.191.

<sup>1607</sup> Diaconu (A.-G.) (2018). « Clarifications sur le Déficit Démocratique de l'Union européenne », *Synergies Roumanie*, n° 13, p. 224.

<sup>1608</sup> *Ibid.*

<sup>1609</sup> L'idée de la démocratie délibérative, inspirée par les théories de John Rawls et de Jürgen Habermas, est qu'une décision politique n'est légitime que lorsqu'elle procède de la délibération publique de citoyens égaux. La démocratie délibérative suppose des échanges ouverts et non contraignants entre les participants au débat, sur ce point, voy. Hamel (P.) (2012). « L'action collective et la légitimité de la démocratie délibérative », *Les ateliers de l'éthique/ The Ethics Forum*, vol. 7, n° 1, p. 79 ; Pour plus d'informations sur la démocratie délibérative, voy. Girard (Ch.) et Le Goff (A.) (2010). *La démocratie délibérative : anthologie de textes fondamentaux/ recueil édité par Charles Girard et Alice Le Goff*, Paris, Hermann.

l'assurance de ces possibilités, en offrant aux membres participants plus de chances pour débattre d'un sujet spécifique de manière approfondie (2).

### **1. La continuité de l'organisation des conférences/réunions interparlementaires**

Si une conférence/réunion interparlementaire se tient épisodiquement, de manière aléatoire, sans périodicité prédéfinie, il apparaît difficile d'y assurer des débats de qualité. En effet, sans la perspective d'une prochaine réunion, les membres d'une Conférence/réunion interparlementaire pourraient perdre facilement leur intérêt/motivation à débattre sur les thèmes choisis pour cette Conférence/réunion. Garantir la continuité de l'organisation des conférences/réunions interparlementaires permettrait de conforter une forme de stabilité de nature à encourager les membres de telles conférences/réunions à échanger leurs opinions et à débattre des questions européennes pendant les conférences/réunions. À cet égard, la coopération interparlementaire au sein de l'UE assure les possibilités de débats, en organisant des conférences/réunions interparlementaires de manière continue.

Il existe trois points principaux qui contribuent à la continuité de l'organisation des conférences/réunions interparlementaires : En premier lieu, doit être mentionné le système de préparation de la sélection des sujets de discussion. En général, la troïka de la Présidence de chaque conférence/réunion établit une ébauche d'ordre du jour, en recueillant les opinions des parlements, bien avant la tenue de la conférence/réunion concernée. Même si le processus d'adoption de l'ordre du jour se passe finalement lors d'une séance plénière de la conférence/réunion concernée, cette préparation préalable de la troïka de la Présidence permet à la conférence/réunion concernée d'affiner son choix des sujets de discussion et de consacrer du temps aux débats en son sein. Considérant que le choix de sujets de discussion fournit un point de départ pour avoir des débats au sein d'une conférence/réunion interparlementaire, l'existence d'une étape préparatoire pour choisir des thèmes de discussion contribue sans doute à l'assurance de débats au sein d'une conférence/réunion interparlementaire. Dans le cadre des Conférences interparlementaires sur la SCEG et pour la PESC/PSDC, le document de travail de chaque séance est publié sur le site d'IPEX une ou deux semaines avant la réunion. Ce document contient les questions posées aux participants ou les points de discussion. Donc, ces derniers peuvent consulter ce document et préparer leurs réponses aux questions avant de participer à la réunion, ce qui est susceptible d'enrichir le temps de débat lors de la réunion.

En deuxième lieu, il s'agit de faire un bilan de coopération interparlementaire de manière régulière. Chaque réunion de la COSAC publie son rapport biannuel et le PE publie son rapport annuel sur la relation entre le PE et les parlements nationaux de l'UE. Notamment le rapport annuel du PE inclut un bilan de toutes les formes de conférence/réunion interparlementaire au sein de l'UE. Ce bilan permettrait aux délégations des parlements de se rendre compte de l'état actuel d'une telle ou telle conférence/réunion interparlementaire et d'insuffler à leurs membres actuels et futurs un désir de participer à la prochaine réunion afin d'y discuter davantage.

En troisième lieu, pour les parlementaires, l'intégration d'un réseau social avec les membres participants d'une conférence/réunion interparlementaire peut être un motif de participation aux réunions. Il est difficile d'analyser ce facteur, compte tenu du fait que l'existence et le niveau de telles interactions sociales ne sont pas facilement mesurables. Toutefois, considérant que certains membres participants (surtout les présidents des délégations) participent consécutivement à plusieurs conférences/réunions interparlementaires, on peut présumer qu'ils sont en mesure de créer des liens avec leurs homologues, en y participant à plusieurs reprises.

Cette possibilité augmenterait lorsque la taille d'une conférence/réunion interparlementaire est petite. En effet, dans le cas d'une réunion du GCPC d'Europol dont le nombre maximum des membres de la délégation d'un parlement national est de quatre (de deux en cas du parlement bicaméral), Martin CONWAY, sénateur irlandais, et Ludovit GOGA, le président de la délégation slovaque, ont pris part aux cinq réunions du GCPC de manière consécutive depuis la première réunion, tenue en octobre 2017. Marc ANGEL, député luxembourgeois a participé aux trois premières réunions du GCPC d'Europol. Éric THIÉBAUT, député belge, a participé à quatre premières réunions en tant que président de la délégation. Valentina Corneli, députée italienne, a pris part à trois premières réunions en tant que présidente de la délégation. István VITÁNYI, député hongrois, a participé à toutes les réunions du GCPC d'Europol, sauf celle tenue au 1<sup>er</sup> semestre de 2018. Bojana POTOČAN, sénatrice slovène, a participé à trois réunions consécutives du GCPC d'Europol à partir de celle tenue au 1<sup>er</sup> semestre de 2018. Vânia DIAS DA SILVA, députée portugaise, a pris part à quatre réunions du GCPC d'Europol à partir de la première réunion jusqu'à celle tenue au 1<sup>er</sup> semestre de 2019, sauf celle tenue au 2<sup>nd</sup> semestre de 2018.

Par ailleurs, les membres des différents forums pourraient être de façon permanente invités à participer aux différentes CIPs/réunions, ce qui développerait une confiance mutuelle et faciliterait des dialogues et des échanges d'information<sup>1610</sup>. En effet, étant donné que la Conférence interparlementaire sur la SCEG laisse les parlements composer leur délégation, on trouve parfois des membres de la commission des affaires européennes, outre des membres des commissions du budget, des affaires économiques ainsi que des affaires financières dans cette conférence. Cela offrirait aux membres participants de la Conférence interparlementaire sur la SCEG une bonne occasion de rencontrer un large éventail d'homologues. Par exemple, Sabine THILLAYE, le président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale française a participé à la réunion extraordinaire des présidents de la COSAC qui s'est tenue par vidéoconférence le 16 juin 2020. Elle avait aussi participé à la Conférence interparlementaire sur la SCEG, tenue en février 2020. Mark Demesmaeker, sénateur belge, a participé à la COSAC, tenue en décembre 2019 et également participé à la Conférence interparlementaire sur la SCEG, tenue en février 2020, en tant que le président de la commission sur les questions transversales. Riina SIKKUT, députée estonienne, et Domagoj Ivan MILOŠEVIĆ, le président

---

<sup>1610</sup> Cf. Fromage (D.) (2018b). *op. cit.*, p. E-14; Dias Pinheiro (B.-A.) (2016). *op. cit.*, p. 310.

de la commission des affaires européennes du parlement croate ont participé à ces deux réunions respectivement.

Or, non seulement la continuité de l'organisation des conférences/réunions interparlementaires, assurée par les trois éléments ci-dessus mentionnés, mais également l'existence des ateliers simultanés au sein d'une conférence/réunion interparlementaire amèneraient à l'assurance des possibilités de débats, un élément indispensable pour garantir la légitimité démocratique de l'UE.

## **2. Les ateliers simultanés au sein d'une conférence/réunion interparlementaire**

Dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, quelques ateliers de travail ont lieu simultanément afin de débattre de sujets spécifiques. On pourrait estimer que le caractère sectoriel de ces Conférences est souligné par leur système d'ateliers de travail en leur sein. Chaque Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC organise ses ateliers de travail au cours de son dernier jour, alors que la Conférence interparlementaire sur la SCEG organise ses réunions interparlementaires de commissions en parallèle au cours de son premier jour au premier semestre. Compte tenu du fait que la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC dure pendant trois jours alors que la Conférence interparlementaire sur la SCEG dure pendant deux jours, pour cette dernière, il serait difficile d'organiser des ateliers de travail dans ce court délai. En pratique, même ces réunions interparlementaires de commissions sont tenues puisque la Conférence interparlementaire sur la SCEG est organisée dans les locaux du PE à Bruxelles dans le cadre du Semestre européen.

Étant donné que les réunions interparlementaires de commissions ayant lieu parallèlement au sein de la Conférence interparlementaire sur la SCEG débattent respectivement d'un thème spécifique et différent, elles pourraient convenir également aux ateliers de travail de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC. Lors de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC qui s'est tenue à Helsinki, Finlande du 4 au 6 septembre, il y avait trois ateliers simultanés dont les thèmes sont les suivants : « Évolutions de la situation politique dans les Balkans occidentaux », « lutte contre les menaces hybrides : évaluations des politiques et des instruments de l'UE » ainsi que « l'Iran –options pour l'UE et l'avenir de l'accord nucléaire ». Lorsque la Conférence interparlementaire sur la SCEG, co-présidée par le PE et le Parlement roumain, s'est tenue au PE à Bruxelles du 18 au 19 février 2019, dans l'après-midi du 19 février 2019, trois différentes réunions interparlementaires de commissions se sont tenues en parallèle<sup>1611</sup>. La réunion (ECON) a débattu des deux thèmes suivants : « questions liées à la fiscalité et à la lutte contre le blanchiment de capitaux » et « union bancaire : quels défis pour l'avenir ? ». La réunion

---

<sup>1611</sup> Ces trois réunions interparlementaires de commissions concernent trois commissions telles que celle des affaires économiques et monétaires (ECON), celle de l'emploi et des affaires sociales (EMPL) ainsi que celle des budgets (BUDG).

(EMPL) a débattu aussi des deux thèmes suivants : « les nouvelles formes d'emploi » et « suivi et évaluation permanente des activités des États membres destinées aux personnes handicapées – une partie intégrante du Semestre européen ». La réunion (BUDG) a traité un seul thème suivant : « cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et ressources propres ».

Cette division de travail renforcerait la spécialisation de la coopération interparlementaire sectorielle. Or, quant à la réunion du GCPC d'Europol, même si cette dernière appartient à la coopération interparlementaire sectorielle, elle ne dispose pas d'ateliers de travail en son sein. Cela pourrait traduire le fait que la réunion du GCPC d'Europol ne nécessite pas débattre de divers sujets car ses sujets de discussion sont presque toujours fixés. Cela n'est pas étonnant, considérant qu'au sein de cette réunion, un échange de vue se déroule suite à la présentation du projet de programmation pluriannuelle d'Europol, du rapport sur les activités d'Europol, ainsi que du rapport sur les activités du conseil d'administration d'Europol.

Au niveau d'un parlement national, au contraire des séances plénières, les commissions parlementaires sont souvent considérées comme des lieux d'apaisement où les représentants auraient l'occasion de passer outre les clivages partisans pour produire un débat profond et pacifié<sup>1612</sup>. De même, à l'échelle européenne, organiser des ateliers simultanés ou des réunions interparlementaires de commissions en parallèle donne aux membres participants des Conférences interparlementaires plus d'occasions pour débattre, de manière approfondie, des sujets spécifiques auxquels ces membres s'intéressent. En effet, même si certains membres participants n'arrivent pas à prendre part au débat au cours des séances plénières, ils pourraient poser des questions et s'exprimer à l'aise au cours de ces réunions de petite taille. De plus, dans un parlement national, le renforcement des activités des commissions parlementaires implique que le gouvernement est contraint à la négociation<sup>1613</sup>. Lorsque l'importance de ces commissions s'accroît, ces dernières finissent même par exercer un contrôle continu sur le gouvernement<sup>1614</sup>. De même, organiser des ateliers simultanés et des réunions interparlementaires de commissions au sein d'une conférence/réunion interparlementaire contribuerait à l'assurance des possibilités de débat à l'échelle européenne, ce qui pourrait parvenir à exercer un contrôle continu sur la gouvernance de l'UE. Basés sur cette assurance, l'échange d'informations et les actions conjointes des parlements nationaux de l'UE devient une force principale de la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

---

<sup>1612</sup> Viktorovitch (C.) (2010). « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, Issue 2, n° 14, p. 90.

<sup>1613</sup> Urvoas (J.-J.) (2013). « La lente mais irrépensible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, Issue 3, n° 146, p. 22.

<sup>1614</sup> *Ibid.*, p. 23.

## **B. Les contributions des outils et des réseaux interparlementaires à l'échange d'informations et des pratiques parlementaires**

L'échange d'informations et de pratiques parlementaires reste l'objectif principal de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Il ne cesse de se développer grâce à plusieurs outils interparlementaires. Ce développement a contribué au renforcement de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, voire à la démocratisation de l'UE. Ici, il convient d'examiner la façon dont chaque outil ou réseau interparlementaire contribue à l'échange d'informations des parlements de l'UE et du PE.

Les outils et les réseaux interparlementaires contribuant à l'échange d'informations et des pratiques parlementaires sont suivants : IPEX, CONNNECT, les représentants administratifs des parlements nationaux basés à Bruxelles, CERPD ainsi que CorCom.

### **– IPEX**

IPEX s'est efforcé de devenir la principale plate-forme d'échange parlementaire et un guichet unique pour l'échange de documents et d'informations. Les efforts d'IPEX pour cela se manifestent par le fait que le Conseil d'IPEX a approuvé la mise en place de trois groupes de travail, à savoir : « Renforcer la promotion d'IPEX », « Améliorer le réseau IPEX » ainsi que « Améliorer le système numérique de base de données d'IPEX », après l'adoption de la stratégie numérique d'IPEX en 2017 et l'adoption du programme de travail 2017-2020<sup>1615</sup>. En fin de compte, en 2018, IPEX est devenue la plateforme web pour tous les organes interparlementaires y compris le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC). Tous les documents du site web de la COSAC sont intégrés dans le site d'IPEX à la fin de l'année 2019<sup>1616</sup>. Par ailleurs, le site web de la direction des relations avec les parlements nationaux du PE n'affiche plus les informations détaillées sur les Conférences/réunions interparlementaires, sauf celles de la CIP sur la SCEG qui s'est tenue au premier semestre chaque année dans le cadre du « Semestre européen ». Il n'affiche que des liens du site web d'IPEX pour ceux qui cherchent plus d'informations sur les cinq grandes Conférences/réunions interparlementaires. On assiste au fait que toutes les informations relatives aux cinq grandes Conférences/réunions interparlementaires sont recueillies dans IPEX. Il convient donc d'estimer qu'IPEX est passé du statut d'outil interparlementaire à celui de réseau interparlementaire<sup>1617</sup>.

### **– CONNECT**

Même si IPEX continue à jouer son rôle de plateforme en matière de subsidiarité, il semble que ce rôle soit encore mieux joué par CONNECT, la plateforme de base de données

---

<sup>1615</sup> Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 40.

<sup>1616</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>1617</sup> *Ibid.*

gérée par la direction des relations avec les parlements nationaux du PE<sup>1618</sup>. CONNECT inclut tous les documents reçus des parlements nationaux depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, au titre des protocoles n° 1 et n° 2. Ce qui est différent entre la plateforme d'IPEX en matière de subsidiarité et CONNECT, c'est que dans le cadre de cette dernière, les avis motivés relatifs au mécanisme d'alerte précoce sont disponibles dans toutes les langues officielles de l'UE, alors qu'IPEX n'affiche que la version anglaise des avis motivés relatifs au mécanisme d'alerte précoce.

En outre, CONNNECT peut catégoriser les avis motivés et les contributions des parlements nationaux de l'UE en fonction des commissions du PE, ce qui permet aux députés européens, qui sont membres de telle ou telle commission du PE, d'accéder facilement aux avis motivés et contributions des parlements nationaux de l'UE, lesquels concernent des actes législatifs de l'UE auxquels ils s'intéressent. En effet, toutes les informations gardées dans CONNECT, y compris les avis motivés et les contributions des parlements nationaux, sont directement disponibles dans « eCommittee », l'espace de travail commun des DG IPOL et EXPO<sup>1619</sup>, selon la procédure à laquelle elles se rapportent<sup>1620</sup>. *« Il s'agit d'une avancée importante, car elle permet aux rapporteurs, aux députés, aux assistants et au personnel des secrétariats des commissions, ainsi qu'à toutes les parties prenantes externes, de disposer d'un aperçu complet et à jour de toutes les propositions reçues des parlements nationaux à tout moment d'une procédure législative donnée »*<sup>1621</sup>. Cela met en évidence que le PE souhaite ne pas être exclu du mécanisme d'alerte précoce et du dialogue politique entre la Commission et les parlements nationaux de l'UE. Même si seuls les parlements nationaux de l'UE peuvent utiliser ces deux derniers outils qui leur sont conférés dans le cadre des protocoles n° 1 et n° 2 annexés au Traité de Lisbonne, le PE ne cache pas son ambition de jouer un rôle non négligeable dans le renforcement du rôle des parlements nationaux de l'UE à l'échelle de l'UE, en gérant CONNECT.

En principe, le contrôle du respect du subsidiarité à travers l'émission d'un avis motivé est le domaine où les parlements nationaux coopèrent afin de lancer un carton jaune. Par conséquent, le mécanisme d'alerte précoce est typiquement considéré comme un domaine dans lequel se trouve la coopération interparlementaire horizontale. Or, bien que le PE n'intervienne pas directement dans le mécanisme d'alerte précoce, force est de constater que l'apparition et la gestion de CONNECT par le PE facilitent les activités des parlements nationaux quant au contrôle du respect du principe de subsidiarité.

---

<sup>1618</sup> Depuis 2017, la base de données CONNECT peut être consultée sur le site web de la direction des relations avec les parlements nationaux de l'UE. Voy. Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 45.

<sup>1619</sup> La Direction Générale des politiques internes de l'Union du PE et la Direction Générale des politiques externes de l'Union du PE.

<sup>1620</sup> Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 45.

<sup>1621</sup> *Ibid.*

Sur ce point précis, la question pourrait se poser de savoir si l'on peut dire que la coopération interparlementaire purement horizontale existe en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité. La catégorisation des avis motivés reçus par des parlements nationaux dans CONNECT aiderait en effet les parlementaires nationaux à comprendre clairement le contenu des avis motivés des autres parlements/Chambres en leur langue nationale, et faciliterait la coopération entre parlements nationaux de l'UE afin d'obtenir le seuil minimum des avis motivés pour lancer un carton jaune dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Même si des contributions données par les parlements nationaux dans le cadre du dialogue politique avec la Commission européenne ne créent pas directement une coopération entre les parlements nationaux de l'UE, la catégorisation des contributions des parlements nationaux dans CONNECT permettrait aux parlements nationaux d'être inspirés par les contributions des autres parlements concernant une question européenne spécifique. Cela pourrait motiver certains parlements à prendre l'initiative de lancer un carton vert afin de proposer à la Commission européenne de faire une proposition d'un acte législatif dans un domaine spécifique. En fait, le lancement des cartons jaunes et verts est un exemple représentatif de la mise en œuvre des actions conjointes des parlements nationaux de l'UE. Il met en évidence que le statut des parlements nationaux de l'UE se renforce dans le système institutionnel de l'UE, ce qui est un bon signe pour la démocratisation de l'UE.

Depuis 2009 dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité sous le Protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne, le nombre des avis motivés reçus est de 501, le nombre des contributions reçues de 3064 ainsi que le nombre total des avis motivés et des contributions reçus de 3565<sup>1622</sup>. Il aurait été difficile de voir ce résultat, sans l'aide des deux plateformes auxquelles le PE s'est directement et indirectement investi, telles que CONNECT et IPEX.

#### **– Représentants administratifs des parlements nationaux basés à Bruxelles**

Quant au réseau des agents des bureaux de liaison des parlements nationaux de l'UE à Bruxelles, le PE met à la disposition des représentants administratifs désignés par les parlements nationaux de l'UE, sur demande, des bureaux et d'autres installations internes, dans ses locaux de Bruxelles et de Strasbourg<sup>1623</sup>. Notamment à Bruxelles, ces bureaux se trouvent dans le bâtiment du PE qui abrite la direction des relations avec les parlements nationaux du PE, ce qui crée de nombreuses synergies et favorise les échanges<sup>1624</sup>.

Dans la plupart des cas, les parlements envoient un personnel par parlement/Chambre. À part ceux du parlement allemand qui ne s'installent pas dans les locaux du PE, mais dans un bâtiment proche, c'est le parlement français qui envoie le plus grand nombre d'agents de ses

---

<sup>1622</sup> Voy. Le site web de CONNECT du Parlement européen, <http://www.connefof.europarl.europa.eu/connefof/app/?protocol=2> (consulté le 21 mai 2021).

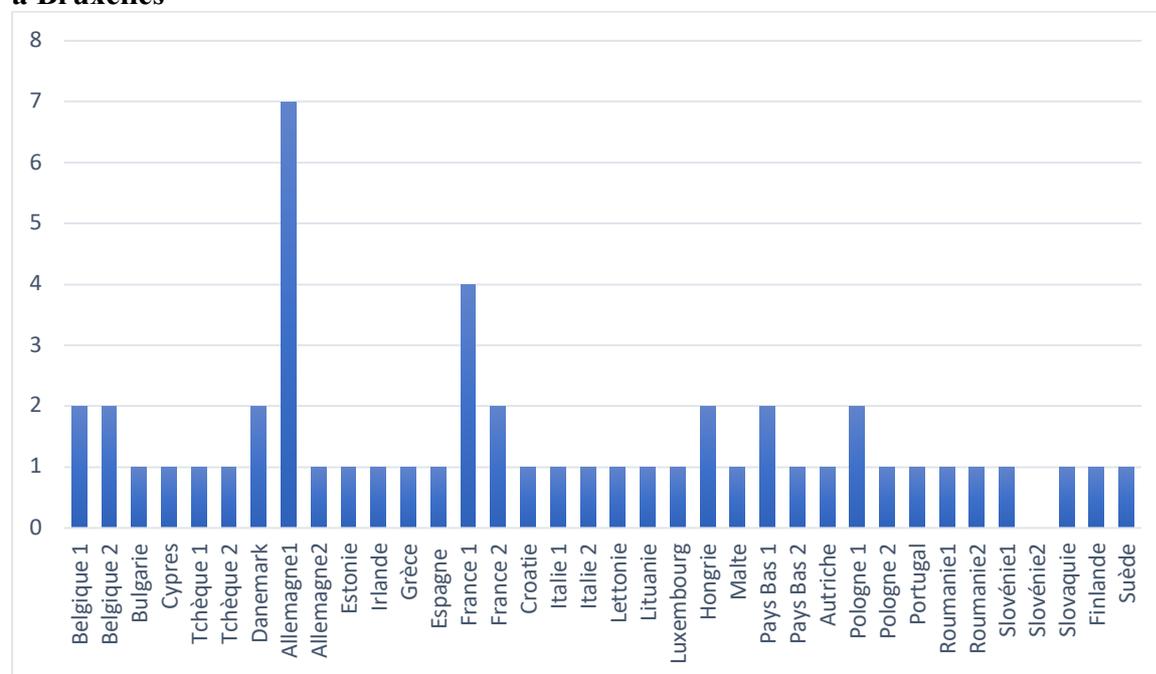
<sup>1623</sup> Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 42.

<sup>1624</sup> *Ibid.*, p. 43.

bureaux de liaison des deux Chambres françaises à Bruxelles. Même s'il est difficile d'estimer que l'activité des parlements en matière de coopération interparlementaire, soit fonction du nombre de personnes envoyées. Le nombre des personnels envoyés par les parlements français et allemands met en évidence, au moins dans une certaine mesure, que ces deux derniers s'investissent davantage dans les affaires de l'UE. Force est de noter que même si les parlements irlandais, espagnol et autrichien disposent respectivement de deux Chambres, les agents des bureaux de liaison de leur Chambre basse s'occupent ensemble de travaux des deux Chambres de leur parlement. Cela peut s'expliquer par deux aspects : d'une part, le parlement espagnol et le parlement irlandais envoient souvent une seule délégation composée des parlementaires de leurs deux Chambres, bien que leur système parlementaire soit bicaméral et, d'autre part, le conseil fédéral autrichien (la Chambre haute autrichienne) n'est pas très actif dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE. En effet, il n'envoie souvent aucun délégué dans une telle ou telle conférence/réunion interparlementaire dans l'UE.

À partir de l'année 2018, on constate une nouvelle forme de coopération entre le PE et les représentants administratifs des parlements nationaux de l'UE. En effet, la direction du PE, chargée des relations avec les parlements nationaux, a organisé des ateliers dans les domaines de la communication, du droit comparé ainsi que du *Brexit*<sup>1625</sup>. Cette mise en place d'ateliers informels a permis aux représentants administratifs des parlements nationaux de l'UE d'avoir un échange de vues informel avec différents services du PE<sup>1626</sup>.

**Graphique 3. Le nombre des personnels des bureaux de liaison des parlements nationaux à Bruxelles**



\* Ce graphique est établi par l'auteur.

<sup>1625</sup> *Ibid.*

<sup>1626</sup> *Ibid.*

Sources : La liste des représentants des parlements nationaux mis à jour le 26 avril 2021 (voy. [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/f3278c29-9486-4dac-acce-38fd6a0844ea/NP\\_REPRESENTATIVES\\_WEBSITE\\_and\\_IPEX\\_26.04.2021.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/f3278c29-9486-4dac-acce-38fd6a0844ea/NP_REPRESENTATIVES_WEBSITE_and_IPEX_26.04.2021.pdf))

Note : Le nombre des personnels inclus des représentants administratifs des parlements nationaux (agents des bureaux de liaison), des représentants adjoints, des assistants ainsi que des stagiaires. Le nombre après chaque pays exprime les Chambres basse (1) ou haute (2) de parlement.

### **– Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP)**

66 Chambres parlementaires (dont 39 de l'UE) de 54 pays sont membres du CERDP, géré conjointement par le PE et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Environ 120 correspondants et adjoints représentent leur parlement au sein du CERDP et prennent part aux principales activités de ce centre, à savoir à un échange intensif d'informations et de bonnes pratiques<sup>1627</sup>. Il est difficile d'évaluer le bilan des activités du CERDP puisqu'à la différence des sites web d'IPEX et de CONNECT, le site web du CERDP demande aux visiteurs du site de s'identifier pour accéder aux informations du centre. Ce site web ne révèle au public que la présentation générale du CERDP, le calendrier et le thème des séminaires organisés par des parlements nationaux avec le soutien du centre. De ce fait, pour l'instant, l'évaluation sur le CERDP ne dépend que du rapport annuel du PE sur les relations entre le PE et les parlements nationaux de l'UE. Selon ce rapport, la direction générale du PE, chargée des services de recherche parlementaire et la direction du PE, chargée des relations avec les parlements nationaux ont organisé les 27 et 28 septembre 2018, dans les locaux du PE à Bruxelles, un séminaire du CERDP sur l'avenir des services de recherche et les bibliothèques parlementaires et sur la meilleure façon d'assister les députés élus<sup>1628</sup>. Ce séminaire, dans lequel il y avait 60 participants de 28 Chambres parlementaires, était axé sur la prestation de services aux députés dans leurs rôles multiples : à titre individuel, en tant que membres de commissions spécialisées et dans leurs activités de plus en plus nombreuses de sensibilisation<sup>1629</sup>.

### **– Le répertoire des commissions homologues (CorCom)**

Tout comme CONNECT, le répertoire des commissions homologues (CorCom) est mentionné pour la première fois dans le rapport annuel 2018 du PE sur les relations avec les parlements nationaux. Il s'agit d'une application en ligne, conviviale et dotée d'informations sur les commissions des parlements nationaux correspondant aux commissions du PE. Les représentants permanents des parlements nationaux de l'UE basés à Bruxelles fournissent à l'application CorCom des informations sur les différents secrétariats de commissions des parlements nationaux de l'UE et le PE y fournit celles sur ses propres commissions<sup>1630</sup>.

---

<sup>1627</sup> Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 41.

<sup>1628</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>1629</sup> *Ibid.*

<sup>1630</sup> Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 45.

Considérant qu'à la suite de l'adoption en mai 2009 d'une résolution du PE sur le développement des relations entre les parlements nationaux de l'UE et le PE<sup>1631</sup>, le règlement intérieur du PE, qui a été révisé en conséquence, dispose qu'« *une commission peut engager directement un dialogue avec des parlements nationaux au niveau des commissions dans la limite des crédits budgétaires prévus à cette fin. Ceci peut inclure des formes appropriées de coopération pré-législative et post-législative* »<sup>1632</sup>, l'application CorCom faciliterait l'organisation des réunions interparlementaires des commissions. En effet, cette application est en constante amélioration dans le but de répondre aux besoins variables de ses utilisateurs<sup>1633</sup>.

En définitive, sans ces outils et réseaux interparlementaires ci-dessus mentionnés, il n'est pas possible de voir l'amélioration, à laquelle on assiste aujourd'hui, dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

## **§2. Les faiblesses de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

Il convient de percevoir les faiblesses de la coopération interparlementaire au sein de l'UE en vue de chercher des solutions pour les surmonter. De ce fait, cette étude examinera ces faiblesses, en les distinguant en deux : les problèmes inhérents aux conférences/réunions interparlementaires (A) et les problèmes d'égalité politique (B). Les premiers découlent des propres caractéristiques de l'organisation des différentes conférences/réunions interparlementaires, tandis que les seconds résultent des propres caractéristiques des différents parlements.

### **A. Les problèmes inhérents aux conférences/réunions interparlementaires**

Les problèmes inhérents aux conférences/réunions interparlementaires au sein de l'UE se manifestent par deux cas différents : d'une part, le nombre des participants de certains parlements dépend du lieu des conférences/réunions (1), ce qui poserait un problème de stabilité des conférences/réunions concernées et d'autre part, même si le fait d'avoir des débats est un atout de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, la qualité des débats est encore discutable (2). Ces problèmes sont liés au caractère non contraignant de ces conférences/réunions.

---

<sup>1631</sup> Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne (rapport de Elmar BROK), 2008/2120(INI), *J.O.U.E.*, C 212/E/13 du 5 août 2010, p. 9.

<sup>1632</sup> L'article 150 §3 du règlement intérieur du PE, 9<sup>ème</sup> législature (dernière mise à jour en juin 2020).

<sup>1633</sup> Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 46.

## **1. Le niveau de participation variable**

Il se peut que certains reprochent le nombre variable des participants par délégation, en insistant que cette variété puisse provoquer une instabilité de la conférence/réunion interparlementaire en question. Le phénomène, dans lequel le nombre des participants par délégation ne reste pas constant, pourrait s'expliquer : d'une part, par l'absence totale de délégués à cause des élections législatives qui ont lieu dans l'État de la délégation concernée, et d'autre part, par la tendance des parlements nationaux à envoyer plus de délégués lorsqu'une conférence/réunion interparlementaire se tient au PE de Bruxelles.

Sauf le cas de la Conférence interparlementaire sur la SCEG et celui des réunions interparlementaires des commissions, les autres conférences/réunions interparlementaires au sein de l'UE limitent la taille des délégations. Normalement, peu de parlements/Chambres envoient le nombre maximum de leurs délégués. Le parlement portugais, le parlement français, le parlement allemand et le parlement suédois appartiennent au groupe de parlements qui participent activement à une telle ou telle conférence/réunion interparlementaire<sup>1634</sup>. Or, il arrive que certaines délégations n'envoient aucun délégué à une conférence/réunion interparlementaire. En effet, la plupart de ces cas sont arrivés à cause des élections législatives dans les pays des parlements concernés. Par exemple, lors de la COSAC, tenue à Bucarest les 23 et 25 juin 2019, les délégations hellénique, belge et danoise n'ont envoyé aucun délégué car les élections législatives grecques avaient lieu le 7 juillet 2019, les élections législatives fédérales belges le 26 mai 2019 et les élections législatives danoises le 5 juin 2019. Il apparaît que le parlement hellénique ait été en cours de campagne électorale et les parlements belge et danois aient été occupés de préparer l'ouverture d'une nouvelle législature suite aux élections qui venaient de passer.

Sauf la COSAC et la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC dont le lieu de réunion est toujours le parlement de l'État tenant la Présidence du Conseil de l'UE, dans le cadre de la Conférence interparlementaire sur la SCEG et du GCPC d'Europol, la plupart des parlements/Chambres nationaux s'efforcent d'envoyer plus de délégués lorsque les conférences/réunions se tiennent au PE à Bruxelles. Considérant qu'un plus grand nombre de députés européens y participent et que plus d'agents des institutions de l'UE y interviennent, lorsque les conférences/réunions sont organisées au PE à Bruxelles, cela incite les parlements nationaux à profiter d'une telle visite à Bruxelles afin de développer un réseau de contacts avec certains députés européens et/ou des responsables des institutions de l'UE.

En définitive, il est vrai qu'il existe une instabilité du nombre des participants par délégation d'une certaine manière. Toutefois, il n'apparaît pas que cette instabilité soit néfaste pour la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Par ailleurs, considérant qu'il n'existe

---

<sup>1634</sup> Parmi ces parlements, le parlement portugais est le champion dans le domaine de la participation à la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Voy. Le tableau 15 et le tableau 22.

aucun système décisionnel contraignant au sein des conférences/réunions interparlementaires mises en place, il est peu probable que le changement du nombre des parlementaires participants dans une conférence/réunion interparlementaire empêche la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

**Tableau 22. Le nombre des parlementaires participants à la COSAC**

La réunion Les Parlements	05/ 2021 PT **	12/ 2020 DE **	12/ 2019 FI	06/ 2019 RO	11/ 2018 AT	06/ 2018 BG	11/ 2017 EE	05/ 2017 MT	11/ 2016 SK	06/ 2016 NL
Autriche	7*	6	6	4	5	4	6	5	6	6
Belgique	5	3	4	0	5	3	4	6	5	4
Bulgarie	0	1	2	5	4	7*	5	5	3	6
Croatie	2	6	4	4	2	3	1	2	2	2
Chypre	0	4	4	4	4	3	4	4	5	0
République Tchèque	4	3	5	6	4	6	2	6	6	4
Danemark	1	3	2	0	3	3	2	1	4	0
Estonie	2	1	4	4	6	5	7*	6	5	6
Finlande	4	5	6	1	6	5	5	6	6	5
France	5	6	6	6	5	4	7*	4	5	6
Allemagne	6	6	5	6	6	6	2	4	6	4
Grèce	4	3	4	0	2	2	2	2	3	3
Hongrie	3	3	3	1	3	3	3	2	3	3
Irlande	3	6	3	3	3	2	1	5	2	0
Italie	6	6	5	6	6	0	4	6	6	6
Lettonie	2	3	1	1	0	1	3	4	4	4
Lituanie	4	4	4	4	3	5	4	5	0	5
Luxembourg	4	3	2	3	0	2	2	4	3	4
Malte	2	0	0	2	2	2	2	1	2	2
Pays-Bas	3	2	5	4	6	6	6	4	6	6
Pologne	6	5	5	5	6	6	6	5	6	6
Portugal	6	6	6	5	6	5	0	6	6	6
Roumanie	5	3	6	6	4	5	5	4	3	6
Slovaquie	3	5	3	2	3	3	4	3	6	6
Slovénie	5	5	3	6	5	2	5	4	4	4
Espagne	5	6	0	0	6	6	6	3	5	3
Suède	4	6	6	6	6	6	3	5	6	5
Royaume-Uni			0	4	5	4	3	0	5	6
Parlement européen	6	5	5	1	5	4	5	4	2	6
Total	107	115	109	99	121	113	110	115	125	124

Ce tableau est établi par l'auteur. (Sources : les listes des participants de la COSAC sur le site web d'IPEX).

\* Parfois, quelques parlements (surtout le parlement présidant la réunion) envoient leurs sept membres mais seuls six membres sont considérés comme délégués et le septième membre y participe en tant qu'observateur.

\*\* C'était une réunion virtuelle à cause de la situation sanitaire.

## **2. La remise en cause de la qualité des débats**

Comme on l'a constaté ci-dessus, offrir une occasion de débats entre des parlementaires et des responsables des institutions de l'UE est un des atouts de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Toutefois, il serait possible de remettre en cause la qualité de ces débats au sein des conférences/réunions interparlementaires. Il existe deux types de mécontentements des parlementaires participants quant à la qualité des débats organisés au sein des conférences/réunions interparlementaires : d'une part, le temps insuffisant distribué aux membres participants pour exprimer leurs opinions ou poser des questions aux responsables des institutions de l'UE présentes dans les conférences/réunions interparlementaires, et d'autre part, les réactions de mécontentement des membres participants furent souvent concernant le fait qu'après leur discours et sans attendre les interventions, les responsables des institutions de l'UE ont tendance à quitter la salle de conférence/réunion.

En ce qui concerne le manque de temps de débat, il existe un consensus entre les parlements. Le *Bundesrat* (la Chambre haute du parlement allemand) a fait quelques propositions afin que les membres participants des réunions de la COSAC obtiennent plus de temps de débat, en faisant valoir qu'il faudrait avoir « *moins de discours et de déclarations rédigées à l'avance, et plus d'espace pour l'échange et la discussion dans le cadre de réunions mieux structurées* »<sup>1635</sup>. Le PE a également souligné la nécessité de renforcer des débats interactifs<sup>1636</sup>. *Tweede Kamer* (la Chambre basse du parlement néerlandais) a souscrit à l'opinion du PE, en ajoutant que de nouvelles méthodes de travail telles que des sessions en petits groupes contribueraient à réaliser des débats interactifs<sup>1637</sup>. *Camera dei deputati* (la Chambre basse du parlement italien) a estimé qu'il faudrait établir des groupes de travail interparlementaire plus petits et plus fréquents<sup>1638</sup>.

En ce qui concerne le problème sur l'absence des responsables des institutions de l'UE lors du temps de débat, considérant qu'il se déroule suite aux interventions des responsables des institutions de l'UE ou des autres intervenants, la situation, dans laquelle certains responsables des institutions de l'UE quittent la salle de réunion dès la fin de leur discours, amène au résultat suivant : les membres participants n'ont pas d'occasion d'échanger avec eux pendant le temps de débat. À cet égard, *Poslanecká sněmovna* (la Chambre basse du parlement tchèque) a exprimé son souhait de voir que les orateurs suivent les discussions et répondent aux questions posées par des membres participants<sup>1639</sup>. Certes, dans la plupart des cas, les

---

<sup>1635</sup> Le 32ème rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, p.11.

<sup>1636</sup> *Ibid.*

<sup>1637</sup> *Ibid.*

<sup>1638</sup> Le 32ème rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, p. 12.

<sup>1639</sup> *Ibid.*, p. 11.

responsables des institutions de l'UE ne partent pas tout de suite après leur discours. Néanmoins, le manque de l'échange entre les membres participants et les responsables des institutions de l'UE apparaît parfois, ce qui prive la séance de réponse aux questions préparées au sein des conférences/réunions interparlementaires. Par exemple, lors de la séance plénière de la COSAC qui s'est tenue à La Haye en juin 2016, Frans TIMMERMANS, le vice-président de la Commission européenne, ne s'est pas soumis à l'exercice habituel de la séance de questions suite à son intervention<sup>1640</sup>.

Concernant le manque de véritables débats au sein des séances plénières, il apparaît que le mécontentement des membres parlementaires des conférences/réunions interparlementaires soit compréhensible. Eva Kjaer Hansen, la présidente de la commission des affaires européennes du parlement danois, a reproché plusieurs aspects de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Elle a estimé qu'il faudrait réduire certaines réunions interparlementaires longues et inefficaces ayant un trop grand nombre de participants, ou des discours redondants, peu de véritables débats et peu de décisions innovantes<sup>1641</sup>. Cependant, il ne semble pas que la durée des réunions interparlementaires soit longue. La Conférence interparlementaire sur la SCEG et la réunion du GCPC d'Europol ne durent que deux jours et la COSAC et la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC durent deux ou trois jours. De plus, ce n'est pas à cause d'un grand nombre de participants que les conférences/réunions interparlementaires sont considérées comme inefficace. Il importe d'avoir la participation d'un grand nombre de parlementaires dans ces conférences/réunions car si moins de parlementaires y participent, il y a aussi moins de représentativité des parlements. Par ailleurs, la question du manque de véritables débats ne résulte pas de la taille des délégations.

Afin d'encourager des débats interactifs dans les conférences/réunions interparlementaires, il convient d'imposer aux responsables des institutions de l'UE de suivre les discussions après leur intervention. En fait, dans le cadre du GCPC d'Europol, ce système fonctionne déjà grâce au règlement de l'UE (2016/794) (ci-après, règlement Europol)<sup>1642</sup>. En effet, l'article 51 §2 (b) de ce règlement prévoit que le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) « *se présente devant le groupe de contrôle parlementaire conjoint, à la demande de ce dernier et au moins une fois par an, pour examiner des questions générales relatives à la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques, et en particulier la protection des données à caractère personnel, en ce qui concerne les activités d'Europol, dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité* ». De même, dans le cadre de la COSAC et de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, il faudrait inscrire une disposition imposant aux responsables des institutions de l'UE de suivre les débats après leur intervention dans le protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne, en révisant ce protocole. Dans le cadre de la Conférence sur la SCEG, il faudrait inscrire une telle disposition

---

<sup>1640</sup> Fromage (D.) (2018c). *op. cit.*, p. 131.

<sup>1641</sup> Voy. Eva Kjer Hansen, « *Why the EU must boost the powers of national MPs* », publié en ligne le 24 février 2014 dans la rubrique « Europe's World » du thinktank bruxellois « Friends of Europe », consultation disponible à <https://www.friendsofeurope.org/insights/why-the-eu-must-boost-the-powers-of-national-mps/>

<sup>1642</sup> Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), préc.

dans le TSCG<sup>1643</sup>, comme article suivant de l'article 13 du TSCG<sup>1644</sup> et ensuite transformer le statut dudit traité, qui est un traité international, en les Traités fondant l'UE. Le TSCG pourrait être inscrit comme un nouveau protocole annexé au Traité de Lisbonne. Il serait également possible de considérer l'adoption d'un règlement de l'UE qui contient les dispositions existantes du TSCG, ce qui serait aussi une bonne occasion de renforcer l'intégration européenne en matière de la gouvernance économique et financière. Évidemment, la transformation du TSCG en un règlement de l'UE serait plus réalisable que la révision des Traités fondant l'UE, afin d'y inclure certain contenu du TSCG. Par ailleurs, considérant qu'entre le Royaume-Uni et la République tchèque, les deux pays qui n'ont pas signé le TSCG, le Royaume-Uni n'est plus un État membre de l'UE depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, il ne resterait que la République tchèque que l'Union devrait persuader pour adopter un règlement de l'UE en la matière. Ou alors, il convient d'adopter un règlement de l'UE qui ne traite que les questions de coopération interparlementaire au sein de l'UE, en y inscrivant la disposition imposant aux responsabilités des institutions de l'UE de continuer à rester dans les conférences/réunions interparlementaires après leur intervention, en vue de discuter avec les membres participants.

## **B. Les problèmes d'égalité politique**

Ici, le problème d'égalité politique est dû au fait que le système politique et institutionnel des parlements de l'UE n'est pas identique et qu'il diffère aussi bien entre les parlements nationaux de l'UE qu'entre le PE et les parlements nationaux de l'UE. Cette différence pourrait être un obstacle pour la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Plus concrètement, la coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait être empêchée tant par la situation dans laquelle le niveau du pouvoir de contrôle varie en fonction des parlements nationaux de l'UE (1) que par la situation dans laquelle le rôle du PE domine sur celui des parlements nationaux dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE (2). Mais, ces situations posent-elles effectivement un problème ? Si oui, est-ce qu'il n'y a pas de solutions ? Cette étude répondra à ces questions.

---

<sup>1643</sup> Traité sur la stabilité, la coordination, et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012 (non publié au Journal officiel), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

<sup>1644</sup> L'article 13 du TSCG dispose que « [C]omme le prévoit le titre II du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européennes, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité. »

## **1. Le niveau différent du pouvoir de contrôle des parlements nationaux de l'UE**

Les parlements nationaux de l'UE montrent « *la diversité des approches et des philosophies guidant les travaux des parlements/chambres dans l'exercice de leurs compétences au titre de l'article 12 du TUE* »<sup>1645</sup>. Cette diversité inclut la variété du pouvoir de contrôle des parlements nationaux de l'UE, laquelle résulte du fait que l'UE reconnaît le système constitutionnel propre de ses États membres<sup>1646</sup>.

En général, on estime que plus tôt le gouvernement fournit des informations, plus de chances la commission des affaires européennes du parlement a de chances de pouvoir les contrôler<sup>1647</sup>. Certains parlements adressent des instructions de vote aux négociateurs envoyés par leur gouvernement à Bruxelles<sup>1648</sup>. Or, il existe des différences substantielles concernant le degré de contrainte de ces instructions et concernant la nécessité ou non pour ledit gouvernement de rendre compte à la commission des affaires européennes, de son vote dans le Conseil de l'UE<sup>1649</sup>. D'autres parlements ne se concentrent pas sur les travaux du Conseil de l'UE, mais tentent de s'engager au stade initial du processus de décision<sup>1650</sup>.

L'annexe au 33<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC démontre bien cette variété des niveaux du pouvoir de contrôle des parlements de l'UE. Dans le questionnaire que la COSAC a envoyé à tous les parlements/chambres de l'UE, il y avait la question suivante : « *de quelle manière votre parlement/chambre participe-t-il/elle au contrôle des ressources budgétaires de l'UE au niveau de l'UE ?* »<sup>1651</sup>. Selon l'annexe au 33<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, laquelle contient les réponses des parlements/chambres au questionnaire, la Chambre basse belge participe à ce contrôle par le biais d'une loi contenant le Budget général des dépenses, discutée au sein des commissions permanentes appropriées et ensuite votée en séance plénière<sup>1652</sup>. Dans le cas du parlement bulgare, la commission des affaires européennes et le contrôle des fonds européens exercent régulièrement un contrôle parlementaire sur la programmation du gouvernement, la gestion et le contrôle des fonds de tous les programmes cofinancés par l'UE et des pays de l'espace économique européen (ci-après, l'EEE)<sup>1653</sup>. Le parlement croate lui, exerce le contrôle uniquement au niveau des commissions : la commission des affaires européennes et les commissions sectorielles pourraient contrôler les positions du gouvernement croate sur le budget de l'UE et les documents connexes législatifs et non

---

<sup>1645</sup> Le 33<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, p. 17.

<sup>1646</sup> L'article 4 §2 du Traité sur l'UE dispose que « *[L]'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale* ».

<sup>1647</sup> Buzogány (A.) (2013). « Ch. 2 – Learning from the Best? Interparliamentary Networks and the Parliamentary Scrutiny of EU Decision-Making », in: B. Crum et J.E. Fossum (eds.) *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Colchester, ECPR Press, p. 22.

<sup>1648</sup> *Ibid.*

<sup>1649</sup> *Ibid.*

<sup>1650</sup> *Ibid.*

<sup>1651</sup> Question n° 39 du questionnaire qui se trouve dans l'annexe au 33<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC.

<sup>1652</sup> Voy. l'annexe au 33<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a871fd920b01726ec85a325162.do>)

<sup>1653</sup> *Ibid.*

législatifs<sup>1654</sup>. Il existe aussi des relations bilatérales entre la commission des affaires européennes, la commission de la finance et du budget, la commission du développement régional et des fonds européens ainsi que la Cour des comptes européenne, laquelle rapporte souvent aux commissions<sup>1655</sup>. Dans le cas du parlement chypriote, grâce à la séparation claire des pouvoirs, prévue par la Constitution chypriote, selon laquelle le parlement du pays ne peut mandater l'exécutif, le parlement chypre ne peut inviter que le gouvernement à exprimer ses positions dans le cadre du contrôle parlementaire<sup>1656</sup>. Le pouvoir du contrôle parlementaire du parlement danois est relativement fort car le gouvernement danois doit obtenir un mandat de la commission des affaires européennes du parlement danois pour les négociations sur le cadre financier pluriannuel (ci-après, MFF Multiannual Financial Framework) et les budgets annuels<sup>1657</sup>. Le Sénat tchèque contrôle la préparation et la révision de MFFs et les aspects budgétaires des initiatives législatives et non-législatives de l'UE<sup>1658</sup>. Par contre, il n'a jamais contrôlé les budgets annuels de l'UE. La commission de la finance du parlement estonien donne un avis à la commission des affaires de l'UE dudit parlement estonien, après que cette dernière ait émis un mandat au gouvernement pour participer au débat au niveau de l'UE<sup>1659</sup>. La commission des affaires de l'UE du parlement estonien est impliquée par la délivrance de mandats pour les négociations exercées au Conseil des affaires générales (GAC), au Conseil pour les affaires économiques et financière (ECOFIN) et au Conseil européen<sup>1660</sup>. L'Assemblée nationale française participe au contrôle des ressources budgétaires de l'UE au niveau de l'UE dans le cadre de la discussion du budget national et des rapports d'informations<sup>1661</sup>. Le Sénat français y participe par le biais de sa commission des finances (qui approuve la contribution française au budget de l'UE) et de sa commission des affaires européennes (qui examine la proposition de budget annuel de l'UE ainsi que le projet de cadre financier pluriannuel)<sup>1662</sup>. La commission des affaires européennes et la commission du budget du *Senato della Repubblica* italien examinent toutes deux les propositions de la Commission européenne sur le cadre financier pluriannuel (CFP) et peuvent adopter des résolutions contraignantes pour le gouvernement<sup>1663</sup>. Au parlement suédois, le gouvernement délibère avec la commission des finances sur le budget annuel de l'UE et sur la décharge à donner à la Commission européenne quant à l'exécution du budget annuel de l'UE<sup>1664</sup>. Il informe et consulte également la commission des affaires européennes avant les négociations et les décisions sur le budget annuel de l'UE et avant les décisions du Conseil sur la décharge à donner à la Commission européenne pour l'exécution du budget annuel de l'UE<sup>1665</sup>. Le parlement portugais sélectionne les initiatives les plus pertinentes à examiner, conformément à sa sélection d'initiatives

---

<sup>1654</sup> *Ibid.*

<sup>1655</sup> *Ibid.*

<sup>1656</sup> *Ibid.*

<sup>1657</sup> *Ibid.*

<sup>1658</sup> *Ibid.*

<sup>1659</sup> *Ibid.*

<sup>1660</sup> *Ibid.*

<sup>1661</sup> *Ibid.*

<sup>1662</sup> *Ibid.*

<sup>1663</sup> Le 33<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, p. 17.

<sup>1664</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>1665</sup> *Ibid.*

prioritaires basée sur le programme de travail de la Commission européenne<sup>1666</sup>. De plus, avant chaque Conseil européen, des débats sont organisés en séance plénière avec un membre du gouvernement, qui est ensuite invité à une audition au sein de la commission des affaires européennes<sup>1667</sup>. Le parlement espagnol (*Cortes Generales*) assure un contrôle externe des ressources budgétaires de l'UE, par l'intermédiaire de sa commission mixte pour les relations avec la Cour des comptes, même si la principale fonction parlementaire de la *Cortes Generales* est l'approbation du budget<sup>1668</sup>.

Or, cette variété des niveaux du pouvoir de contrôle des parlements de l'UE pourrait rendre difficile le contrôle sur les politiques décidées par les institutions de l'UE telles que la Commission, le Conseil de l'UE ainsi que le Conseil européen. En effet, même si certains parlements de l'UE contrôlent de manière forte les affaires européennes de leur gouvernement respectif, si les opinions des chefs d'État ou des ministres des États, dont le contrôle parlementaire est faible, prévalent au sein des réunions du Conseil européen ou du Conseil de l'UE, il existe un risque que tous les citoyens européens soient obligés de suivre des décisions prises au sein de ces institutions de l'UE, même si la plupart des citoyens ne sont pas d'accord avec les décisions .

La différence entre les pouvoirs de contrôle des parlements nationaux de l'UE compliquerait une démarche vers le contrôle parlementaire conjoint sur les activités de l'UE. En ce sens, elle amène des complexités du "domaine parlementaire multi-niveaux"<sup>1669</sup>. Considérant que l'objectif de la coopération interparlementaire au sein de l'UE est non seulement d'échanger des informations et de bonnes pratiques, mais également de contrôler les activités de l'UE dans les domaines où les compétences sont partagées entre l'UE et les États membres, l'inquiétude sur la variété du niveau du pouvoir de contrôle des parlements nationaux de l'UE n'est pas négligeable concernant la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

À cet égard, même s'il n'est pas nécessaire pour les parlements nationaux de l'UE d'avoir forcément le même niveau du pouvoir de contrôle, une certaine harmonisation permettrait de contrôler efficacement les institutions de l'UE tant par l'intermédiaire du contrôle parlementaire sur chaque gouvernement que par la coopération interparlementaire au sein de l'UE, à savoir un contrôle parlementaire conjoint.

Or, il n'apparaît pas que tous les parlements de l'UE désirent le renforcement du contrôle sur les institutions de l'UE. En effet, les réponses des parlements de l'UE à la question n° 45 du questionnaire, qui se trouve dans l'annexe au 33<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, le démontre. La question est comme suit : « *votre parlement/chambre souhaiterait-il/elle avoir un rôle plus important dans le contrôle des fonds ou instruments spécialisés de l'UE ?* ». Parmi 37 parlements/chambres y compris le PE, 15 parlements/chambres ont dit « oui » à cette

---

<sup>1666</sup> *Ibid.*

<sup>1667</sup> *Ibid.*

<sup>1668</sup> *Ibid.*

<sup>1669</sup> Voy. Crum (B.) et Fossum (J. E.) (2009). *op. cit.*

question, 12 parlements/chambres « non »<sup>1670</sup>, ainsi que 10 parlements/chambres n'ont donné aucune réponse<sup>1671</sup>. La plupart des parlements/chambres des pays du Nord de l'Europe et des pays Baltes appartiennent au groupe de parlements/chambres qui ont donné une réponse négative ou n'ont pas répondu à la question. De manière générale, ces parlements/chambres assurent déjà un contrôle relativement fort sur leur gouvernement concernant les affaires européennes. C'est probablement, pour cela que ces parlements/chambres ont donné une réponse négative ou n'ont donné aucune réponse à ladite question.

En définitive, et malgré la différence des niveaux du pouvoir de contrôle des parlements nationaux de l'UE, il sera nécessaire d'harmoniser les différents niveaux du pouvoir de contrôle des parlements nationaux, en prenant comme référence les parlements/chambres, dont le système de contrôle est fort. Une telle harmonisation contribuera au renforcement du contrôle sur les institutions de l'UE, surtout dans les domaines dont le caractère est intergouvernemental.

**Tableau 23. Vue d'ensemble des différents systèmes de contrôle en fonction des États membres de l'UE**

État membre	Qu'est-ce qui est contrôlé ?	Sujet de contrôle	Implication dans le processus
<b>Autriche</b> Nationalrat & Bundesrat	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.	Le Gouvernement. Indirectement aussi les institutions de l'UE.	En général, le contrôle débute après la proposition de la Commission. Il peut avoir lieu à tout moment du processus décisionnel de l'UE et se termine généralement lorsqu'une décision finale a été prise.  Réponse à la question sur la catégorie : « Système de mandat »
<b>Belgique</b> Chambre des députés	Les documents de la Commission et activités du Conseil (= Gouvernement).	En priorité le Gouvernement. La Commission à des fins de mise en forme des politiques.	Le contrôle parlementaire est un projet continu, sans début, ni fin clair(e).  Catégorie : « La classification proposée est trop simpliste »
<b>Belgique</b> Sénat	Les documents de la Commission.	La Commission (mais il est envisagé d'étendre le contrôle au Gouvernement).	Le contrôle débute après la proposition législative soumise par la Commission. Le processus est terminé lorsque le document revient à la Commission.  Catégorie : « Système documentaire »

<sup>1670</sup> Le groupe des parlements/chambres qui ont dit « non » est le suivant : le Sénat belge, la Chambre basse tchèque, le Parlement danois, le Parlement estonien, le Parlement finlandais, l'Assemblée nationale française, le Parlement letton, le Parlement lituanien, le Sejm polonais, la Chambre basse romaine ainsi que la Chambre basse slovène.

<sup>1671</sup> Il s'agit des Parlements/Chambres suivants : le Bundestag allemand, le Bundesrat allemand, le Parlement hongrois, les Chambres irlandaises, le Parlement slovaque, la Chambre haute slovène, le Parlement espagnol, le Parlement suédois ainsi que le PE.

<b>Bulgarie</b>	Les propositions législatives de la Commission et la position du Gouvernement.	Le Gouvernement. La Commission par rapport aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.	Le contrôle débute une fois que la proposition législative est reçue de la Commission. Le contrôle est considéré terminé lorsque le Conseil adopte une décision et que le Parlement a reçu le rapport du Gouvernement concernant sa participation au processus décisionnel.  Catégorie : « Système documentaire »
<b>République tchèque</b> Chambre des députés	Les documents de l'UE en se basant sur la position initiale du Gouvernement.	Le Gouvernement.	La procédure de contrôle est considérée comme préliminaire et précède le débat sur les documents de la CE/de l'UE au Conseil.  Catégorie : « Système documentaire »
<b>République tchèque</b> Sénat	Les documents de l'UE ne sont contrôlés que lorsque le Gouvernement fournit un memorandum explicatif.	En priorité le Gouvernement. Indirectement également la Commission.	En général, le processus débute une fois que la proposition de la Commission a été transmise au Sénat. Celui-ci insiste sur le contrôle des documents consultatifs et autres documents de communication, qui sont largement débattus et qui sont considérés comme relevant de la phase pré-législative.  Le contrôle est considéré terminé, soit une fois qu'il a été pris note de la proposition, soit une fois qu'une résolution du Sénat a été adoptée par la séance plénière.  Catégorie : « Système documentaire, sauf en ce qui concerne la CFSP »
<b>Chypre</b>	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.	Les documents, la position du Gouvernement, la Commission par rapport aux principes de subsidiarité et de proportionnalité	Le contrôle débute soit à la phase pré-législative, soit pendant la discussion des groupes de travail du Conseil. Plus tard, lorsque la législation d'application pertinente est soumise devant la Chambre des représentants pour adoption, le Comité sectoriel chargé d'étudier la proposition peut contrôler les décisions et la position du Gouvernement prises au niveau de l'UE.  Catégorie : « Système documentaire »
<b>Danemark</b>	Preuve orale et autres informations du Gouvernement. Autres documents pertinents également.	Le mandat du Gouvernement. Les Comités contrôlent également les Livres verts et blancs et adressent des résolutions à la Commission.	Le débat initial peut avoir lieu au moment où la proposition de la Commission est présentée pour la première fois à l'agenda du Conseil. Une position à adopter lors des négociations doit être présentée au CAE avant que la position danoise soit définie. Les Comités contrôlent également les Livres verts et blancs de la Commission pour repérer les développements importants du processus décisionnel de la Commission européenne. Le

			<p>processus de contrôle est considéré terminé une fois que la proposition a été acceptée par le Conseil.</p> <p>Catégorie : « Système de mandat »</p>
<b>Estonie</b>	Aussi bien les documents de l'UE que la position du Gouvernement.	La position du Gouvernement sur un document spécifique.	<p>Les Comités contrôlent les Livres verts, livres blancs, communications, accords interinstitutionnels, directives, réglementations, etc. Simultanément, le CAE contrôle les positions du Gouvernement lors des réunions du Conseil –et aussi au niveau des groupes de travail. La mise en place- transposition suit le cours normal du processus législatif interne.</p> <p>Catégorie : « Système mixte »</p>
<b>Finlande</b>	La position du Gouvernement dans les négociations, avec les documents de l'UE comme matériel de fond.	Le Gouvernement – comme partie de la définition de la position nationale.	<p>Le contrôle débute dès que le Gouvernement a informé le Parlement d'une proposition. L'Eduskunta émet normalement ses déclarations sur les questions de l'UE suffisamment à l'avance pour qu'elles soient disponibles pour les groupes de travail du Conseil. Il est prévu que le Gouvernement soumette à nouveau la question au Parlement dès qu'une modification de la proposition ou de la position finnoise est prévue. Le contrôle est considéré terminé une fois que la loi a été adoptée au niveau de l'UE.</p> <p>Catégorie : « Système procédurier »</p>
<b>France</b> Assemblée nationale	Les documents de l'UE soumis par le Gouvernement.	Le Gouvernement	<p>Normalement, le Gouvernement est obligé de soumettre les documents au Parlement un mois avant leur adoption par le Conseil. Le CAE a également le droit d'étudier les Livres verts et blancs. Il peut examiner les propositions de résolutions de la délégation européenne, susceptibles d'être adoptées, amendées ou rejetées.</p> <p>Catégorie : « Système documentaire »</p>
<b>France</b> Sénat	Les propositions législatives émanant des institutions de l'UE. Les propositions de la Commission pour des questions de subsidiarité et de proportionnalité.	Le Gouvernement. Depuis l'initiative Barroso, la Commission aussi.	<p>Les documents de l'UE sont examinés dès qu'un document officiel est disponible. Ceci inclut également les Livres verts et blancs et parfois la participation aux procédures de consultation de la Commission. Le processus ne peut être considéré terminé que lorsque la législation a été transposée dans la législation nationale.</p> <p>Catégorie : « Système documentaire »</p>

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

<p><b>Allemagne</b> Bundestag</p>	<p>En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.</p>	<p>Le Gouvernement</p>	<p>Le Gouvernement est obligé d'informer le Bundestag totalement et rapidement, soit avant de participer au processus législatif. Le Gouvernement doit attendre et, si nécessaire, avoir recours à la réserve de contrôle jusqu'à ce que le Bundestag ait eu le temps de débattre de la question.</p> <p>Catégorie : « Système documentaire »</p>
<p><b>Allemagne</b> Bundesrat</p>	<p>Tous les documents du Conseil et de la Commission importants pour les États fédéraux.</p>	<p>Le Gouvernement. Depuis la transmission directe des documents, des points importants ont été adressés à la Commission également.</p>	<p>Le contrôle des documents de l'UE par le Bundesrat commence généralement lorsque le Gouvernement fédéral transmet les documents adoptés par la Commission au Bundesrat.</p> <p>Les avis du Bundesrat sur les projets législatifs de l'UE ont force obligatoire à l'égard du Gouvernement fédéral si ces projets législatifs affectent directement les compétences législatives des Länder, l'établissement d'autorités des Länder ou les procédures administratives des Länder.</p> <p>Catégorie : « Système documentaire »</p>
<p><b>Grèce</b></p>	<p>Jusqu'à récemment, la position du Gouvernement. Depuis juin 2006, le Conseil européen a décidé que ceci changerait.</p>	<p>En priorité le Gouvernement. Plus d'attention sera prêtée à la Commission à l'avenir.</p>	<p>A la fois lors de la phase pré-législative – dans le cas de communications de la Commission ou de livres blancs et verts ou lors de l'examen au Conseil ou même dans certains cas avant le vote du Parlement européen.</p> <p>Catégorie : « système mixte »</p>
<p><b>Hongrie</b></p>	<p>Les documents de l'UE et la position du Gouvernement à leur égard.</p>	<p>Le Gouvernement</p>	<p>La procédure de contrôle est lancée après la publication de la proposition législative de la Commission et fonctionne parallèlement au processus décisionnel de l'UE : le CAE demande la position du Gouvernement, demande l'avis du Comité parlementaire responsable et adopte le point de vue parlementaire devant le COREPER pertinent ou à la réunion du Conseil.</p> <p>Catégorie : « Système mixte »</p>
<p><b>Irlande</b></p>	<p>En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.</p>	<p>Le Gouvernement et la Commission</p>	<p>En fonction de la proposition et de son importance particulière sur le plan national.</p> <p>Catégorie : « Les catégories doivent être redéfinies à la lumière de la mise en place du système d'alerte précoce. »</p>
<p><b>Italie</b> Chambre et Sénat</p>	<p>En priorité les documents émanant des institutions de l'UE.</p>	<p>Le Gouvernement</p>	<p>En fonction de l'importance politique du sujet. En général, les deux Chambres donnent un avis après la proposition législative mais dans un nombre croissant de cas, les</p>

			<p>Commissions contrôlent les documents pré-législatifs.</p> <p>Catégorie : « Système documentaire »</p>
<b>Lettonie</b>	La position du Gouvernement	Le Gouvernement	<p>En fonction de l'importance de la question. Si une question est jugée très importante, des réunions spéciales consacrées à ce sujet sont tenues lors de la phase pré-législative et après la proposition législative de la Commission. La majorité des documents sont contrôlés une fois que le Gouvernement a défini ses positions nationales.</p> <p>Catégorie : « Système procédurier »</p>
<b>Lituanie</b>	Aussi bien la position Gouvernement que les documents de l'UE.	Le Gouvernement – en tant que partie de la définition de la position nationale	<p>Le Seimas entre dans le processus d'élaboration et de délibération de la position lituanienne à différents stades, en fonction de l'importance du sujet. Le Gouvernement doit obtenir l'approbation du Parlement en ce qui concerne la position nationale chaque fois que la question ou une partie de celle-ci est traitée à la réunion du Conseil. La décision finale du CAE est habituellement adoptée avant la réunion du Conseil.</p> <p>Catégorie : « Système mixte »</p>
<b>Luxembourg</b>	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE. Moins systématiquement, les positions du Gouvernement.	Le Gouvernement	<p>En principe lors de la phase pré-législative.</p> <p>Catégorie : « Système documentaire »</p>
<b>Malte</b>	Les positions du Gouvernement	Le Gouvernement	<p>Le contrôle débute dès qu'il y a un memorandum explicatif du Gouvernement. Le processus de contrôle arrive à son terme soit lorsque la Commission estime qu'un document particulier ne présente pas d'obstacle ou à un stade ultérieur, jusqu'à ce qu'une décision soit prise au niveau de l'UE, si la Commission poursuit son contrôle pour quelque raison que ce soit.</p> <p>Catégorie : « La classification proposée est trop simpliste »</p>
<b>Pays-Bas</b>  Chambre des représentants	En priorité la position du Gouvernement. En outre, le contrôle de subsidiarité est défini par les propositions (législatives) de la Commission.	Le Gouvernement, mais l'objectif est aussi d'influencer le processus décisionnel à Bruxelles.	<p>Directement après la proposition législative de la Commission lorsque celle-ci est soumise au contrôle de subsidiarité et/ou lorsque le Gouvernement a élaboré une fiche à son égard. Le Parlement est également impliqué dans le processus lorsqu'une proposition figure à l'agenda du Conseil. Le processus de contrôle est considéré terminé lorsque la proposition est adoptée.</p>

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

			Catégorie : « Système mixte »
<b>Pays-Bas</b>  Sénat	Les propositions présentées par la Commission, principalement avec la position du Gouvernement.	Le Gouvernement	La procédure débute dès réception de la position du Gouvernement. Tous les dossiers européens sont officiellement fermés lorsque la proposition européenne a été publiée au Journal officiel.  Catégorie : « Système documentaire »
<b>Pologne</b>  Sejm	Le Gouvernement remet les documents de l'UE pertinents et ses projets de positions sur les propositions législatives	Le Gouvernement (comme destinataire de tous les débats).	La CAE s'exprime sur les propositions législatives à trois stades du processus décisionnel de l'UE : en matière de propositions législatives provenant de la Commission, en matière d'informations du Gouvernement sur le processus décisionnel de l'UE et les projets de positions du Conseil et en matière de propositions législatives, qui sont supposées être examinées par le Conseil. La position de la CAE devrait être la base pour la position du Conseil.  Catégorie : « Système mixte »
<b>Pologne</b>  Sénat	En priorité les documents (propositions législatives) transmises par le Conseil, ainsi que les positions du Gouvernement.	La première cible est la Commission en tant qu'auteur des propositions législatives et – indirectement – le Gouvernement	Le processus de contrôle débute dès la publication d'un livre vert, puis la CAE analyse les propositions législatives de la Commission soumises par le biais du Gouvernement ; l'étape suivante consiste à émettre des avis sur les positions du Gouvernement concernant ces propositions législatives à un stade précoce des négociations et, une fois encore, avant la réunion du Conseil. Le contrôle durant la phase d'application revient à des Commissions sectorielles qui peuvent demander l'avis de la CAE.
<b>Portugal</b>	En priorité les documents émanant des institutions de l'UE et aussi du Gouvernement lorsqu'ils sont disponibles.	Le Gouvernement et la Commission	La documentation pertinente émane des institutions européennes et du Gouvernement. Une attention toute particulière est portée à la transmission directe des documents par la Commission. Le contrôle peut commencer, soit lors de la phase pré-législative, soit après réception de la proposition législative de la Commission. En théorie, le Parlement peut intervenir à tout moment jusqu'au terme du processus.  Catégorie : « Système documentaire »
<b>Roumanie</b>	Système pas encore finalisé, mais le centre d'intérêt est les positions du Gouvernement.	Le Gouvernement	Le système de contrôle a été conçu pour lancer le processus dès que possible, même lors de la phase pré-législative. Le contrôle est considéré terminé lorsque la décision est prise par les institutions de l'UE concernées.

			Catégorie : « Système mixte »
<b>Slovaquie</b>	Les documents émanant institutions de l'UE et documents en résultant relatifs à la position du Gouvernement dans les négociations.	Le Gouvernement	Le Parlement entre dans le processus après la proposition législative de la Commission et la suit jusqu'à ce qu'elle soit discutée au Conseil de l'UE et au Parlement européen. Des Commissions spécialisées (à l'exclusion de la CAE) sont impliquées dans la phase d'application lors des procédures législatives standard.  Catégorie : « La classification n'est pas nécessaire »
<b>Slovénie</b> Assemblée nationale	En priorité la position du Gouvernement dans les négociations.	Le Gouvernement	Le CAE peut participer au processus décisionnel à plusieurs stades, soit au tout début, soit plus tard. Cela dépend de l'importance du point législatif. Le Comité compétent ou la séance plénière peut déclarer l'intention de débattre d'une affaire de l'UE en particulier et d'adopter la position de la République de Slovénie dans un certain délai, conformément à la discussion prévue au sein des institutions de l'UE.  Catégorie : « Système procédurier »
<b>Slovénie</b> Conseil national	La position du Gouvernement dans les négociations.	Le Gouvernement	La CAE peut participer au processus décisionnel de l'UE à plusieurs stades, soit au tout début, soit plus tard. Elle étudie surtout l'ensemble des documents que le Gouvernement remet au Parlement avant la réunion du Conseil.  Catégorie : « Système procédurier »
<b>Espagne</b> Congrès et Sénat	Les propositions législatives de la Commission.	Le Gouvernement	Selon la législation applicable, le Comité mixte des Cortes est habilité à contrôler les propositions législatives de la Commission. Le Comité mixte a également, dans certains cas, débattu sur les documents au cours d'une phase pré-législative.  Catégorie : « Les Cortes espagnoles sont en train de renouveler leur système de contrôle de l'UE »
<b>Suède</b>	Le Gouvernement	Le Gouvernement	Dès que possible. Les Comités spécialisés entrent dans le processus au moment où ils examinent les Livres verts et blancs et autres documents de l'UE. Plus tard aussi, les propositions législatives sont examinées. Durant toute la procédure, les Comités peuvent se concerter avec le Gouvernement concernant les positions ou demander des informations relatives à leurs

			domaines respectifs de responsabilité. Le mandat de négociation définitif est donné par le CAE avant que les questions soient décidées par le Conseil. Le Parlement participe à la phase de mise en place si un législateur est nécessaire.  Catégorie : « Système mixte »
<b>Royaume-Uni</b>  Chambre des Communes	Tous les documents européens <sup>1</sup> déposés par le Gouvernement.	Le Gouvernement. Certains rapports sont également envoyés à la Commission.	Catégorie : « Système documentaire »
<b>Royaume-Uni</b>  Chambre des Lords	Les documents émanant des institutions de l'UE, avec memorandum du Gouvernement.	Le Gouvernement et la Commission	Le Comité tend à commencer son travail le plus tôt possible au cours du cycle d'élaboration de la politique. Cela est facilité par l'examen de la stratégie politique annuelle de la Commission et des programmes annuels législatifs et de travail. Le Comité fait un rapport sur les propositions législatives et sur les premiers documents de discussion. L'année dernière, le Comité a produit des rapports sur les livres verts, les communications et les propositions législatives (en première lecture et en deuxième lecture lors du processus de codécision).  Catégorie : « Système documentaire, mais ne couvre pas l'ensemble du travail »

(Sources : Le 8<sup>ème</sup> rapport biennal de la COSAC, pp. 14-19)

\* Ce tableau comprend la situation du Royaume-Uni, mais ne comprend pas celle de la Croatie qui n'était pas encore un État membre de l'UE puisque le contenu du tableau est fondé sur les données affichées sur le 8<sup>ème</sup> rapport biennal, publié en 2007.

## **2. Le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

Il semble que certains parlements nationaux se sentent menacés par le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Donc, ils se méfient de l'accroissement du rôle du PE dans la coopération. Par exemple, lorsque la COSAC a demandé aux parlements nationaux de l'UE si leur rapporteur pour les dossiers de l'UE coopérait avec le rapporteur du PE, seuls six des 32 parlements/chambres ont donné une réponse positive, neuf parlements/chambres une réponse négative, et dix-huit parlements/chambres ne se sont pas prononcés sur la question<sup>1672</sup>. D'où cette question, est-ce que le rôle dominant du PE est néfaste à la coopération interparlementaire au sein de l'UE au détriment des parlements nationaux de l'UE ?

<sup>1672</sup> Le 33<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, p. 11.

Même si l'histoire de la coopération entre le PE et les parlements nationaux de l'UE remonte à la rupture du lien entre ces deux institutions, laquelle résulte des élections européennes de 1979, considérant que le concept de coopération interparlementaire au sein de l'UE est inscrit dans les Traités fondant l'UE depuis le Traité de Lisbonne, il convient, à partir de cette date, d'observer de quelle manière le rôle du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE devient dominant, pour examiner ensuite si cette augmentation est vraiment un obstacle à ladite coopération. Le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE se manifeste par trois aspects suivants : la grande taille de la délégation du PE, le nombre croissant des réunions interparlementaires dont la présidence est présidée ou coprésidée par le PE, ainsi que l'appui administratif non négligeable du PE pour la coopération interparlementaire.

En premier lieu, alors que dans le cadre de la COSAC, établie au début des années 1990, la taille de la délégation du PE et celle des parlements nationaux de l'UE sont identiques (six membres par parlement, en cas du parlement bicaméral, trois membres par chambre), dans la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, établie en 2012, la taille de la délégation du PE est fixée à 16 membres et celle des parlements à 6 membres<sup>1673</sup>. Cette taille de délégation dans la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC est un résultat de l'accord entre le PE et les parlements nationaux de l'UE. En fait, lors des négociations pour établir la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, le PE a désiré y envoyer 54 de ses membres, soit un tiers des sièges. Son désir n'est pas étonnant, considérant la soif du PE pour une position privilégiée dans un domaine où les parlements nationaux de l'UE eux-mêmes n'étaient pas les mieux équipés pour participer de manière efficace<sup>1674</sup>. Pourtant, la plupart des parlements nationaux de l'UE n'ont pas désiré voir le renforcement des pouvoirs du PE dans cette conférence puisqu'ils ont estimé que ce renforcement des pouvoirs du PE aurait sapé le caractère intergouvernemental de la PESC de sorte qu'il aurait rendu difficile le contrôle de leurs gouvernements respectifs<sup>1675</sup>. Une attitude similaire du PE a été observée dans les négociations pour établir la Conférence interparlementaire sur la SCEG en 2013<sup>1676</sup>. La taille de délégation de ladite conférence n'est finalement pas fixée. Dans le cadre du GCPC d'Europol, à travers des discussions similaires avec celles passées dans la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la taille de délégation est fixée comme suit : le PE peut y envoyer 16 membres et les parlements nationaux de l'UE 4 membres (en cas des parlements bicaméraux, deux membres par chambre)<sup>1677</sup>.

En deuxième lieu, la participation du PE à la présidence des conférences/réunions interparlementaires démontre le désir du PE de jouer un rôle prédominant dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Le PE copréside, avec le parlement de l'État tenant la

---

<sup>1673</sup> L'article 2. 1 du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.

<sup>1674</sup> Fromage (D.) (2019). *op. cit.*, p. 178.

<sup>1675</sup> Huff (A.) (2013). *op. cit.*, p. 22.

<sup>1676</sup> Voy. Fromage (D.) (2016a). *op. cit.*

<sup>1677</sup> L'article 2. 1 (a) du règlement intérieur du GCPC d'Europol.

Présidence du Conseil de l'UE, les deux différents forums interparlementaires : la Conférence interparlementaire sur la SCEG qui se tient dans le cadre du « semestre européen » et le GCPC d'Europol au second semestre. Dans le cadre de la COSAC et de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, seul le parlement de l'État tenant la Présidence du Conseil de l'UE préside ces conférences. Or, alors que le PE ne peut coprésider la COSAC, il participe à la gestion générale de la COSAC grâce à la troïka de la COSAC et au secrétariat de la COSAC dont les membres comprennent des fonctionnaires du PE, dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, il existe peu de place pour le PE dans la gestion de cette conférence car la dernière ne dispose pas de troïka, ni secrétariat permanent. De ce fait, comparé au rôle du PE dans d'autres forums interparlementaires, il convient d'estimer que c'est dans la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, que le rôle du PE est le plus faible.

Cependant, dans le cadre des réunions interparlementaires des commissions, seul le PE en assure la présidence. Le nombre de ces commissions du PE, qui organisent une réunion interparlementaire en invitant leurs homologues, augmentent de plus en plus. Alors qu'en 2014 deux commissions du PE telles que la commission (AFET) et la commission (ECON) ont organisé une réunion interparlementaire des commissions à Bruxelles, en 2018, dix commissions du PE ont organisé une telle réunion à Bruxelles<sup>1678</sup>. Cela met en évidence, que le spectre du PE sur la coopération interparlementaire n'a cessé de s'élargir au cours des dernières années. L'augmentation du nombre des réunions interparlementaires démontre que le PE joue un rôle actif dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE<sup>1679</sup>. Outre les réunions interparlementaires de commissions qui se tiennent au PE à Bruxelles, un groupe de députés européens d'une commission peut effectuer une visite bilatérale à un parlement national. En effet, les députés européens sont en mesure d'utiliser des contacts formels et informels avec des parlementaires nationaux afin de promouvoir certains thèmes qu'ils considèrent importants pour discuter avec leurs homologues<sup>1680</sup>.

En troisième lieu, le PE joue un rôle dominant dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE, en offrant un appui administratif aux parlements nationaux de l'UE. Cet appui se manifeste par trois initiatives suivantes : l'offre un programme d'appui au parlement de la future présidence du Conseil de l'UE, l'organisation des visites d'étude à court terme pour les parlements nationaux de l'UE ainsi que la publication.

---

<sup>1678</sup> Il est possible de consulter le calendrier des réunions interparlementaires des commissions à partir de l'année 2014 dans les archives des réunions interparlementaires des commissions au site web du PE, <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/interparliamentary-meetings/archives-of-icms.html>

<sup>1679</sup> Il y avait 19 réunions en 2018, 16 réunions en 2017, 12 réunions en 2016, 15 réunions en 2015 ainsi que 7 réunions en 2014, Cf. <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/interparliamentary-meetings/archives-of-icms.html>

<sup>1680</sup> Glahn (C.) (2019). « Ch. 16 – The European Parliament as a 'normative actor' in inter-parliamentary cooperation? », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, p. 270; Van Hecke (S.) et Wolfs (W.) (2015). « The European Parliament and European Foreign Policy », in: Jorgensen (K. E.), Aarstad (A. K.), Driessens (E.), Laatikainen (K.) et Tonra (B.) (eds) *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, London, Sage, Chapter 20, p. 301.

La direction du PE, chargée des relations avec les parlements nationaux, propose un programme d'appui au parlement de la future présidence du Conseil de l'UE, en fonction de ses besoins et de ses priorités spécifiques. Le PE « *peut contribuer au financement du programme en partageant les coûts avec le parlement correspondant* »<sup>1681</sup>. Ce programme comprend des réunions avec un certain nombre de secrétariats de commissions du PE et d'autres services compétents, ainsi qu'avec des représentants de plusieurs parlements nationaux des États membres qui avaient assuré la présidence du Conseil de l'UE dans les dernières années<sup>1682</sup>. À travers ces réunions, le PE partage ses expériences sur l'organisation des grandes conférences/réunions interparlementaires avec des fonctionnaires du parlement de la future présidence du Conseil de l'UE. Ce programme d'appui couvre la dimension parlementaire de chaque présidence du Conseil de l'UE, y compris la COSAC, la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG, ainsi que les réunions du GCPC d'Europol<sup>1683</sup>.

Le PE peut également organiser des visites d'étude à court terme, afin de renforcer les capacités des parlements nationaux qui sont en train de s'adapter ou de moderniser leur organisation interne et s'intéressent au fonctionnement et à l'expérience du PE<sup>1684</sup>. En janvier 2018, une première visite de renforcement des capacités a été effectuée par un groupe de fonctionnaires de la Chambre des représentants chypriote<sup>1685</sup>. En septembre et novembre 2018, le PE a organisé deux visites d'étude pour le parlement estonien suite à sa demande<sup>1686</sup>.

Outre le programme d'appui et les visites d'étude à court terme, la publication de la direction du PE, chargée des relations avec les parlements nationaux est un axe important de l'appui administratif du PE pour la coopération interparlementaire. La direction diffuse « *Spotlight on Parliaments in Europe* » (Pleins feux sur les parlements en Europe) qui est une publication bimensuelle offrant un résumé des informations sur des sujets d'actualité qui ont été échangées entre les parlements du réseau CERDP<sup>1687</sup>. Elle diffuse aussi « *Weekly agenda* » (programme hebdomadaire) qui « *fournit des informations sur les activités associant les parlements nationaux en vue d'accroître la transparence et la visibilité des nombreuses activités interparlementaires réalisées* »<sup>1688</sup>. Certes, ce programme hebdomadaire est conçu plutôt pour la commodité des travaux du PE. Il est envoyé chaque vendredi à tous les députés européens et aux services du PE par courrier électronique<sup>1689</sup>. Mais, les parlements nationaux pourraient s'intéresser à ce programme car il comprend les informations sur la date, le lieu, les

---

<sup>1681</sup> Le rapport annuel 2018 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 46.

<sup>1682</sup> *Ibid.*

<sup>1683</sup> *Ibid.*

<sup>1684</sup> *Ibid.*

<sup>1685</sup> Le rapport annuel 2018 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 47.

<sup>1686</sup> *Ibid.*

<sup>1687</sup> *Ibid.*

<sup>1688</sup> *Ibid.*

<sup>1689</sup> *Ibid.*

services concernés du PE sur les événements interparlementaires des deux semaines à venir, tels que les visites bilatérales, les conférences interparlementaires, les réunions interparlementaires de commissions, etc.<sup>1690</sup> La direction fournit également un « point mensuel de la situation » sur les avis motivés et les contributions présentés par les parlements nationaux de l'UE, ce qui aiderait la coopération horizontale entre les parlements nationaux en matière du contrôle du respect du principe de subsidiarité. Toutes ces publications sont disponibles sur le site web de la direction<sup>1691</sup>.

Mais, les trois aspects qui révèlent le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE, posent-ils un problème pour la coopération interparlementaire ou menacent-ils le rôle des parlements nationaux de l'UE dans cette coopération ? Certainement pas. Au contraire, de manière générale, le rôle que le PE joue actuellement dans le cadre de coopération interparlementaire est indispensable pour le renforcement de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. En effet, il apparaît que la grande taille de la délégation du PE dans les deux organisations interparlementaires (la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et la réunion du GCPC d'Europol) ne pose aucun problème puisque c'est le résultat d'un accord entre le PE et les parlements nationaux de l'UE, lors des négociations sur l'adoption des règlements intérieurs de ces organisations interparlementaires. L'accroissement du nombre des commissions qui organisent les réunions interparlementaires de commissions, implique une propagation de la coopération interparlementaire dans des domaines divers, ce qui est un élément positif pour européaniser les parlements nationaux de l'UE et voire pour la coopération interparlementaire au sein de l'UE. L'appui administratif du PE encourage la participation des parlements nationaux à la coopération interparlementaire de sorte qu'il contribue finalement à la coopération interparlementaire au sein de l'UE. En effet, le programme d'appui du PE pour le parlement de la future présidence du Conseil de l'UE offre « *la possibilité d'établir des contacts personnels avec les parlements de la présidence et permet un transfert efficace d'expertise, facilitant ainsi la poursuite des travaux et assurant la cohérence* »<sup>1692</sup>.

En définitive, aujourd'hui, il serait difficile d'estimer qu'il existe une relation concurrentielle entre le PE et les parlements nationaux de l'UE, à la différence de l'époque où Karlheinz NEUNREITHER s'inquiétait des rivalités inhérentes entre ces deux institutions parlementaires<sup>1693</sup>. Si l'expression « le rôle dominant » du PE dans la coopération interparlementaire contrarie les parlements nationaux de l'UE, il serait possible d'utiliser l'expression « le rôle important ou actif » du PE, au lieu de celle « le rôle dominant » du PE.

---

<sup>1690</sup> *Ibid.*

<sup>1691</sup> Le site web de la direction est [<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/publications.html>].

<sup>1692</sup> Le rapport annuel 2018 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 46.

<sup>1693</sup> Voy. Neunreither (K.) (1999). « The European Parliament and National Parliaments : Irreconcilable Rivals, possible Partners, or just Dinosaurs ? », *Six biennial ECSA International Conference*, les 2 et 5 juin à Pittsburgh, Pennsylvanie ; Neunreither (K.) (2005). *op. cit.*

## **Section II – Les perspectives d'avenir de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

Examiner les opportunités de la coopération interparlementaire au sein de l'UE permettra à cette coopération d'entrer dans une phase de saut (§1). Force est de constater que la limitation des menaces auxquelles fait face la coopération interparlementaire est importante autant que l'exploitation des opportunités de la coopération l'est (§2).

### **§1. Les opportunités de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

Au fur et à mesure que la coopération interparlementaire se développe, il est possible d'oser penser à une extension de l'objectif de la coopération interparlementaire au-delà de son objectif initial de simple échange d'informations et de bonnes pratiques. Par exemple, la coopération interparlementaire telle que la réunion du GCPC d'Europol témoigne de l'ajout d'un nouveau rôle (contrôle des activités des institutions de l'UE) à ce rôle initial (l'échange d'informations et de bonnes pratiques). Ce phénomène pourrait être considéré comme la transition d'un dialogue interparlementaire à un organe de contrôle (A). En outre, en tant qu'organe interparlementaire de contrôle, la coopération interparlementaire pourrait fonctionner comme un lieu de débat démocratique pour la révision des Traités fondant l'UE (B). Afin que cette coopération puisse à l'avenir contribuer à un approfondissement démocratique de l'intégration européenne, il serait opportun d'élargir l'objectif de la coopération interparlementaire.

#### **A. D'un forum de discussion à un organe de surveillance**

Les réunions et conférences interparlementaires sont de manière générale perçues comme des organes assumant la fonction de discussion et/ou celle de surveillance<sup>1694</sup>. Ces différences dans la mise en place des objectifs de la coopération interparlementaire comptent car elles forment des préférences parlementaires sur des questions telles que l'adoption de conclusions ou l'absence de conclusions, les procédures d'adoption (consensus vs unanimité) et le but de la coopération interparlementaire<sup>1695</sup>.

Ce qui est sûr, c'est que la coopération interparlementaire au sein de l'UE a le potentiel d'être un organe de contrôle au-delà d'un simple forum interparlementaire. Cela implique que

---

<sup>1694</sup> Fromage (D.) (2018b). *op. cit.*, p. E-6.

<sup>1695</sup> *Ibid.*

la coopération interparlementaire exerce non seulement un échange d'informations mais également un contrôle conjoint. Ce dernier signifie que les parlements nationaux et le PE collaborent afin d'accéder aux informations asymétriques qu'ils ont vis-à-vis d'autres institutions européennes et des gouvernements nationaux et de s'engager dans un dialogue collectif avec les représentants de ces organes exécutifs<sup>1696</sup>. Certes, les parlements nationaux contrôlent les actions politiques de leur gouvernement respectif et le PE contrôle celle des institutions de l'UE. Mais, le contrôle conjoint à travers la coopération interparlementaire pourrait amener un effet synergique en matière de contrôle des actions politiques des institutions de l'UE.

Ainsi, la transformation d'un forum interparlementaire en un organe de contrôle n'a rien de surprenant. Par exemple, lors de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, même si les parlements nationaux contrôlent les politiques étrangères de leur propre gouvernement respectif, avec le PE, ils participent également au contrôle sur la PESC/PSDC, en posant des questions au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères (HR-VP) qui est présent à ladite Conférence. Il n'est pas étonnant de voir le recours à ces deux types de contrôle dans le cadre de ladite Conférence, considérant que le HR-VP lui-même a un caractère mixte, c'est-à-dire qu'il est un représentant de la Commission et du Conseil<sup>1697</sup>.

Il est probable que la coopération entre les parlements nationaux de l'UE et le PE tente de plus en plus de devenir un organe de contrôle dans l'UE, en s'éloignant de son rôle initial de simple forum de discussion<sup>1698</sup>. La création du GCPC d'Europol en 2017 et les discussions qui sont en cours pour la création d'un GCPC d'Eurojust prouvent une telle tendance. Afin de mesurer si une Conférence/réunion interparlementaire pourrait efficacement fonctionner comme organe de contrôle dans l'UE, il faut examiner si la Conférence/réunion en question est en mesure de mettre en place un véritable mécanisme de responsabilité en son sein<sup>1699</sup>. Ce mécanisme signifie que les décideurs européens devraient être publiquement convoqués, interrogés et même critiqués par la Conférence/réunion<sup>1700</sup>. Pour être considéré comme un organe de contrôle, les organes interparlementaires devraient pouvoir demander des comptes aux responsables des institutions de l'UE (1). L'invitation d'experts aux réunions des organes interparlementaires pourrait aider les membres de ces organes à comprendre les questions et les domaines qui font l'objet de leur contrôle, de sorte que ces membres pourraient contrôler les actions politiques des institutions de l'UE de manière efficace (2).

---

<sup>1696</sup> Kreilinger (V.) (2018b). *op. cit.*, p. E-158.

<sup>1697</sup> Cooper (I.) (2019). « Ch. 8 – The Inter-Parliamentary Conferences of the European Union: discussion forums or oversight bodies? » in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, p. 146.

<sup>1698</sup> Cooper (I.) (2018). « A New Form of Democratic Oversight in the EU: The Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol », *Perspectives on federalism*, Vol. 10, Issue 3, p. E-211.

<sup>1699</sup> Kreilinger (V.) (2014). *op. cit.*, p. 64.

<sup>1700</sup> *Ibid.*, p. 65; Kreilinger (V.) et Rozenberg (O.) (2013). *op. cit.*

## **1. Le renforcement du contrôle des responsables des institutions de l'UE**

Quoique à divers degrés, le renforcement du contrôle des responsables des institutions de l'UE à travers les organes interparlementaires démontre que la coopération interparlementaire au sein de l'UE est en train d'être transformée en un organe de surveillance d'un forum de discussion dans une certaine mesure. Cette évolution du focus de la coopération interparlementaire se manifeste par les réponses des parlements nationaux au questionnaire de la LXII<sup>ème</sup> COSAC qui s'est tenue à Helsinki du 1<sup>er</sup> au 3<sup>ème</sup> décembre 2019. Concernant les domaines de la coopération interparlementaire qui devraient encore être développés de manière hautement prioritaire à l'avenir, 27 chambres/parlements ont indiqué la coopération dans le cadre du contrôle des propositions législatives et des politiques budgétaires et responsabilisation des gouvernements et 13 chambres/parlements ont mentionné le contrôle conjoint des politiques et des domaines de responsabilité de l'UE<sup>1701</sup>.

Au niveau national, le contrôle parlementaire est « *d'identifier les dysfonctionnements et les défaillances, afin de susciter des réactions de correction. Les responsables contrôlés doivent répondre de leurs actes, rendre compte de leur activité, expliquer leurs choix et leurs politiques de façon lisible et transparente.* »<sup>1702</sup> En France, « *Le droit de poser des questions au gouvernement, sous la forme orale ou écrite, est un droit individuel des membres du Parlement apparu avec le régime parlementaire et expressément consacré depuis la III<sup>e</sup> République.* »<sup>1703</sup> « *Le droit de questionnement oral exercé en séance publique constitue un temps fort de l'activité de contrôle parlementaire.* »<sup>1704</sup>

Au niveau de l'UE aussi, il est nécessaire d'exercer de telles activités de contrôle parlementaire sur les actions politiques des institutions/agences de l'UE. Certes, il existe d'autres manières de contrôle tel qu'un contrôle sur le comportement des agences par le biais de vérifications et de règles, pour les contraindre à justifier leurs actions<sup>1705</sup>. Mais, ce genre de contrôle fait partie d'un contrôle ex-ante. Par contre, le contrôle parlementaire pourrait s'effectuer tant en amont qu'ex-post. De quelle manière un contrôle parlementaire pourrait être exercé au niveau de l'UE ? Il convient de rappeler que la responsabilité est un indicateur clé pour la qualité démocratique de la gouvernance européenne puisqu'elle reflète la mesure dans laquelle les responsables des politiques européennes et nationales peuvent rendre comptes aux forums démocratiques<sup>1706</sup>. Or, elle pose un défi particulier dans l'UE car le pouvoir exécutif de l'UE est dispersé sur un large éventail d'acteurs tels que les gouvernements nationaux, la Commission européenne, le Conseil de l'UE, le Conseil européen, la BCE et les agences de

---

<sup>1701</sup> Le 32<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, *op. cit.*, p. 10.

<sup>1702</sup> Türk (P.) (2016). « Réédition de comptes et Parlement », *Revue française d'administration publique*, Issue 4, n° 160, p. 1258.

<sup>1703</sup> Türk (P.) (2011). *Le contrôle parlementaire en France*, Paris : L.G.D.J., Lextenso éditions, p. 135.

<sup>1704</sup> *Ibid.*

<sup>1705</sup> Majone (G.) (2000). « The Credibility Crisis of Community Regulation », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 2, p. 290 et s.

<sup>1706</sup> Crum (B.) et Curtin (D.) (2015). « The Challenge of Making the European Union Executive Power Accountable », in: *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* sous la direction de Simona Piattoni, Oxford, Oxford University Press, p. 64.

l'UE<sup>1707</sup>. Dans ce contexte, la coopération interparlementaire pourrait être un dispositif pour inciter ces acteurs à rendre compte dans un forum interparlementaire composé des membres démocratiquement élus aux niveaux européen et national.

En effet, les responsabilités des institutions européennes pourraient être tenues de rendre compte dans de différentes conférences/réunions interparlementaires, ce qui renforcerait la surveillance des parlementaires nationaux et européens sur les activités de l'UE. Considérant que les parlementaires nationaux n'ont pas suffisamment d'occasions de dialoguer directement avec les responsables des institutions européennes, le contrôle de la responsabilité (*accountability*) des responsables des institutions de l'UE dans une conférence/réunion interparlementaire inciterait les parlementaires nationaux à participer activement à la conférence/réunion interparlementaire concernée. Cette participation active des parlementaires nationaux aux conférences/réunions interparlementaires contribue à l'exercice d'un contrôle conjoint avec le PE sur les activités des institutions de l'UE, en formant un cercle vertueux.

Les cinq grands forums interparlementaires (la CPPUE, la COSAC, la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que la réunion du GCPC d'Europol) permettent aux responsables des institutions européennes de rendre des comptes, même s'il existe de différents degrés de contrôle des responsables des institutions de l'UE. Par exemple, lors de la CPPUE qui s'est tenue à Luxembourg du 22 au 24 mai 2016, Jean-Claude JUNCKER, Président de la Commission européenne à l'époque, a participé à la réunion en tant qu'orateur. Lors de la réunion plénière de la LXII COSAC qui s'est tenue à Helsinki, Finlande, du 1 au 3 décembre 2019, Michel Barnier, chef du *task-force* pour les relations avec le Royaume-Uni intervenait et un échange de vues a été suivi après son intervention. Lors de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, tenue à Helsinki, Finlande, du 30 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2019, dans la première séance intitulée « Gouvernance économique dans l'UEM : Quelle est la prochaine étape ? », Klaus REGLING, directeur général du Mécanisme Européen de Stabilité (MES) et Marco BUTI, directeur général pour les affaires économiques et financières de la Commission européenne ont été présents en tant qu'orateurs. Quant à la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, lors de sa réunion, tenue à Helsinki, Finlande, du 4 au 6 septembre 2019, dans la quatrième séance intitulée « Quel avenir pour la défense de l'UE : Force de paix ou puissance militaire ? » intervenait, en tant qu'oratrice, Esa PULKKINEN, directeur-général de l'état-major de l'Union européenne du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Cette intervention des responsables des institutions dans les forums interparlementaires est encourageante pour ces derniers car elle contribue à la transformation des forums interparlementaires de discussion en des organes de contrôle à l'échelle de l'UE.

Il est remarquable que seuls la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et le GCPC précisent quel(s) représentant(s) des institutions de l'UE sont invités. L'invitation du Haut Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après, le

---

<sup>1707</sup> *Ibid.*

HR) étant inscrite dans l'article 2.3 (a) du règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC<sup>1708</sup>. L'article 2.3 du règlement intérieur du GCPC d'Europol prévoit que « *le président du conseil d'administration, le directeur exécutif ou leurs remplaçants, ainsi que le contrôleur européen de la protection des données (ci-après, le CEPD), se présentent devant le GCPC à sa demande* ». En revanche, les autres Conférences (ou réunions) interparlementaires ne précisent pas quels représentants des institutions de l'UE sont invités. Cela implique qu'il est plus facile de préciser quel(s) représentant(s) des institutions de l'UE à inviter dans ces deux Conférences interparlementaires étant donné que le champ de discussion y est relativement étroit que dans la COSAC et la Conférence interparlementaire sur la SCEG dont le champ de discussion est en général large<sup>1709</sup>. En définitive, préciser quels représentants des institutions de l'UE devraient être invités dans le règlement d'ordre intérieur d'une Conférence interparlementaire contribuerait au renforcement du pouvoir de contrôle parlementaire de la Conférence interparlementaire concernée.

À la différence des quatre autres forums interparlementaires mentionnés ci-dessus dans lesquels la présence des responsables des institutions européennes n'est pas exigée, dans le cadre du GCPC d'Europol, l'article 51. 2 (a) du règlement Europol impose la présence du directeur exécutif d'Europol, du président du conseil d'administration d'Europol ou leurs remplaçants devant le GCPC d'Europol<sup>1710</sup> et l'article 51. 2 (b) dudit règlement oblige le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) à se présenter devant ce groupe<sup>1711</sup>. En effet, lors de la cinquième réunion du GCPC d'Europol, tenue au Parlement européen, Bruxelles du 23 au 24 septembre 2019, Catherine DE BOLLE, directrice exécutive d'Europol a présenté le rapport sur les activités d'Europol de mars à septembre 2019 et un projet de programmation pluriannuelle d'Europol 2020-2022. Dans cette réunion, Andrei LINTA, président du conseil d'administration d'Europol a présenté le rapport du conseil d'administration d'Europol sur les activités d'Europol de mars à septembre 2019, en accordant une attention particulière aux fonctions énumérées à l'article 11 du règlement Europol.

---

<sup>1708</sup> Le HR est plutôt un « organe hybride » étant donné qu'il préside le Conseil « affaires étrangères » (article 18§3 du TUE) et occupe l'une des vice-présidences de la Commission (article 17§4 et 18§4 du TUE). Voy. Laurent (S.) (2008). « Quelques considérations institutionnelles (à propos de l'office du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », *LPA*, 4 février, n° 25, p. 6.

<sup>1709</sup> Même si la Conférence interparlementaire sur la SCEG fait partie d'une coopération interparlementaire sectorielle et non pas celle transversale, comparé aux autres coopérations interparlementaires sectorielles comme la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et le GCPC, son champ de discussion est relativement large car cette Conférence traite des affaires économiques, budgétaires ainsi que celles sur l'emploi.

<sup>1710</sup> L'article 51. 2 (a) du règlement (UE) 2016/794 prévoit que « *[L]e président du conseil d'administration, le directeur exécutif ou leurs remplaçants se présentent devant le groupe de contrôle parlementaire conjoint à sa demande pour examiner des questions relatives aux activités visées au premier alinéa, y compris les aspects budgétaires de ces activités, l'organisation structurelle d'Europol et l'éventuelle mise en place de nouvelles unités et centres spécialisés, dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité. Le groupe de contrôle parlementaire conjoint peut, le cas échéant, décider d'inviter aux réunions d'autres personnes pertinentes* » ; Voy. Cooper (I.) (2018). *op. cit.*, p. E-205 et s.

<sup>1711</sup> L'article 51. 2 (b) du règlement (UE) 2016/794 dispose que « *[L]e CEPD se présente devant le groupe de contrôle parlementaire conjoint, à la demande de ce dernier et au moins une fois par an, pour examiner des questions générales relatives à la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques, et en particulier la protection des données à caractère personnel, en ce qui concerne les activités d'Europol, dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité* ».

Wojciech WIEWIÓROWSKI, contrôleur adjoint du contrôleur européen de la protection des données, a présenté le rapport du contrôleur européen de la protection des données devant ce groupe de contrôle. Certes, la présence des responsables des institutions de l'UE et leur simple discours dans les forums interparlementaires ont un impact important dans le contrôle des responsables des institutions de l'UE. Toutefois, cela n'est pas suffisante pour considérer les organes interparlementaires comme des organes de surveillance au niveau de l'UE.

Un véritable contrôle des responsables des institutions de l'UE devrait s'accompagner de l'échange des vues entre les responsables des institutions de l'UE et les membres des conférences/réunions interparlementaires. Il apparaît que dans la réunion du GCPC d'Europol, l'échange des vues entre les responsables des institutions de l'UE et les parlementaires participants est le plus actif parmi les organes interparlementaires mis en place. En effet, dans le cadre du GCPC d'Europol, les parlements nationaux produisent des contributions écrites ou posent des questions écrites avant et/ou après la réunion du GCPC d'Europol et les responsables des institutions de l'UE envoient parfois une lettre au GCPC d'Europol pour répondre à ces contributions et questions<sup>1712</sup>.

En définitive, le contrôle le plus rigoureux des responsables des institutions de l'UE, laquelle on constate dans le GCPC d'Europol, démontre que l'objectif de la coopération interparlementaire au sein de l'UE s'étend à l'exercice du contrôle parlementaire à l'échelle européenne, au-delà d'un simple échange d'informations entre parlementaires<sup>1713</sup>. Cette tendance est renforcée à la suite de l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement Eurojust en décembre 2018<sup>1714</sup>. En effet, conformément à l'article 67. 3 du nouveau règlement Eurojust, le PE et les parlements nationaux de l'UE mettent en place un mécanisme d'évaluation conjointe des activités d'Eurojust, afin d'accroître la transparence et le contrôle démocratique d'Eurojust. À la différence du GCPC d'Europol pour lequel un nouveau forum interparlementaire est créé, ce mécanisme d'évaluation conjointe des activités d'Eurojust devrait avoir lieu dans le cadre d'une réunion interparlementaire de commissions dans les locaux du PE à Bruxelles, avec la participation des membres des commissions compétentes du PE et des parlements nationaux de l'UE<sup>1715</sup>. Si les deux institutions parlementaires profitent activement du système existant tel que des réunions interparlementaires des commissions comme dans le cas de l'évaluation des activités d'Eurojust, il ne faudrait pas créer un nouvel forum interparlementaire dans un domaine spécifique.

---

<sup>1712</sup> Concernant le pouvoir de contrôle plus fort du GCPC d'Europol comparé aux autres conférences/réunions interparlementaires, voy. Cooper (I.) (2018). *op. cit.*, p. E-200 et s.

<sup>1713</sup> Quant à la possibilité d'appliquer le modèle du GCPC d'Europol dans d'autres organes interparlementaires pour contrôler des différentes agences de l'UE et des différents domaines politiques, voy. Cooper (I.) (2018). *op. cit.*, p. E-210 et s.

<sup>1714</sup> Règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, *J.O.U.E.* L 295 du 21 novembre 2018, p. 138.

<sup>1715</sup> Le rapport annuel 2018 du PE sur « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », préc., p. 26.

En somme, la prise de conscience de la crise du déficit démocratique de l'UE, qu'il est difficile de résoudre avec des contrôles parlementaires distinctions sur les gouvernements nationaux et au niveau européen, pourrait donner à la coopération interparlementaire l'occasion de déployer sa compétence potentielle.

## **2. Le recours actif à l'invitation des experts aux réunions/conférences interparlementaires**

Comme le remarque Cécile ROBERT, la thématique de l'expertise dans l'UE est peu abordée par la littérature scientifique<sup>1716</sup>. Mais il est important de traiter la question d'expertise dans l'UE, considérant que les pères fondateurs de l'UE comme Jean Monnet privilégiaient un système de gouvernance par des experts indépendants<sup>1717</sup>. L'UE est souvent dénoncée comme peu démocratique à cause de son penchant "technocratique" à se reposer sur des experts<sup>1718</sup>. Par ailleurs, cette idée est développée par Yves MÉNY. Dans son livre, il soutient que les experts sont au final les boucs émissaires du mouvement anti-technocratique<sup>1719</sup>.

Malgré ces critiques sur le recours à l'expertise, le recours actif à l'invitation des experts aux forums interparlementaires peut contribuer paradoxalement au renforcement de la démocratie de l'UE. Sur le chemin de la recherche de la légitimité, certains organes interparlementaires se rendent compte qu'il est nécessaire d'inviter des experts dans des domaines spécifiques afin de comprendre les questions auxquelles l'UE fait face et d'obtenir des informations de base pour contrôler efficacement les activités des institutions de l'UE.

Or, jusqu'à présent, l'invitation des experts aux réunions/conférences interparlementaires n'attirait pas davantage l'attention des auteurs spécialisés dans le domaine de coopération interparlementaire. Cette étude essaie de chercher une possibilité de renforcer le rôle de contrôle de la coopération interparlementaire dans le renforcement de l'invitation des experts aux réunions des organes interparlementaires mis en place au sein de l'UE.

Dans le cadre de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, un expert s'entend d'une personne appartenant au monde académique, d'un responsable d'un gouvernement, d'un responsable d'une institution de l'UE et dans les rares cas, d'un expert non-gouvernemental et non-académique tel qu'un responsable d'une ONG. Ce dernier pourrait faire l'objet d'une réédition de compte ou non, en fonction de la caractéristique de la réunion/conférence interparlementaire en question. Force est de constater que le type et le champ des experts

---

<sup>1716</sup> Robert (C.) (2010). *op. cit.*, p. 8.

<sup>1717</sup> Voy. Ritleng (D.) (2019). « L'Union européenne : un système démocratique, un vide politique », Titre VII, Les cahiers du Conseil constitutionnel, dossier n° 2, avril.

<sup>1718</sup> Sur le problème de l'expertise dans l'UE, cf. Rozenberg (O.) et Surel (Y.) (2003). *op. cit.* et Lequesne (Ch.) et Rivaud (Ph.) (2001). « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, 6, vol. 51, pp. 867-880.

<sup>1719</sup> Voy. Mény (Y.) (2019). « Ch 4. La technocratie : auxiliaire démocratique ou bouc émissaire du « peuple » ? » in : *Imparfaites démocraties*, Paris, Presses de Sciences Po.

diffèrent d'un organe interparlementaire à un autre, en fonction de la caractéristique des organes interparlementaires.

C'est dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC que le nombre des experts invités est le plus important, avec, en l'occurrence, une prédominance des experts académiques. À la différence des autres organes interparlementaires dont le modérateur de session est presque toujours un membre de ces organes, dans plusieurs sessions de la réunion de ladite Conférence, même le modérateur de session est un expert invité. Par exemple, lors de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC qui s'est tenue à Helsinki du 4 au 6 septembre 2019, dans la troisième session intitulée « Restaurer une unité transatlantique sur la scène internationale », Mme Teija TIILIKAINEN, la directrice de l'institut finlandais pour les affaires internationales (FIIA) a joué le rôle de modérateur. Dans la même conférence, Mme Hanna SMITH, la directrice de recherche de « *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* » a assumé le rôle du modérateur du deuxième atelier intitulé « Lutte contre les menaces hybrides : évaluation des politiques et instruments de l'UE ».

Dans les réunions du GCPC d'Europol, il n'y avait aucun expert académique invité. Considérant que le GCPC d'Europol a un seul objectif très clair qui est de contrôler les activités d'Europol de sorte que le champ de discussion est étroit, il est compréhensible qu'il y ait peu d'experts académiques invités dans la réunion du GCPC d'Europol. Dans cette réunion, les experts invités comme orateur sont le ministre de l'intérieur de l'État membre qui assume la Présidence tournante du Conseil de l'UE (ci-après, l'État membre de la Présidence) ou les responsables de la police nationale de l'État membre de la Présidence, sauf le cas de Mairead MCGUINNESS, la vice-présidente du PE qui est intervenue de manière symbolique lors de la première réunion de ce groupe, celui de Mariya GABRIEL, commissaire européen, économique numérique et société numérique ainsi que celui de Sir Julian KING, commissaire européen, Union de la sécurité. Ces deux commissaires européens ont participé aux réunions du GCPC d'Europol comme orateurs afin de partager des informations sur les domaines dans lesquels ils sont spécialistes, ce qui aide les membres participants à mieux comprendre ces domaines de sorte que ces membres contrôlent efficacement les activités d'Europol. Mais il convient de rappeler que ces commissaires européens ne font pas l'objet d'un contrôle dans la réunion du GCPC d'Europol. Ils y interviennent afin de partager leurs connaissances dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Le domaine des experts invités aux réunions de la COSAC varie, étant donné que la COSAC fait partie de la coopération interparlementaire transversale. À chaque réunion de la COSAC, le chef d'État du pays tenant la Présidence du Conseil de l'UE y intervient, ce qui met en évidence l'importance symbolique de la COSAC. Les responsables des institutions de l'UE, qui sont invités aux réunions de la COSAC, ne font pas l'objet d'un contrôle car l'objectif de la COSAC est d'échanger des opinions et de bonnes pratiques sur telle ou telle question européenne, et non de demander aux responsables des institutions de l'UE de rendre compte de leurs actions.

Au sein de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, on observe une tendance de fidélisation de certains experts invités qui continuent à intervenir dans la réunion suivante. Par exemple, Valdis DOMBROVSKIS, vice-président de la Commission européenne chargé de l'Euro et du dialogue social, est intervenu dans cette Conférence, lors de la réunion tenue au second semestre de 2017, de celle tenue au premier semestre de 2018, de celle tenue au premier semestre de 2019. Günther H. OETTINGER, commissaire européen au budget et aux ressources humaines et Pierre MOSCOVICI, commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'Union douanière, sont également intervenu dans la Conférence à plusieurs reprises. Marianne THYSSEN, commissaire à l'emploi, aux affaires sociales, aux compétences et à la mobilité des travailleurs, n'est intervenu que dans la réunion tenue au premier semestre. Cela semble logique dès lors que la Conférence interparlementaire sur la SCEG, qui se tient au premier semestre, est organisée dans le cadre du « Semestre européen » qui traite aussi des questions relatives à l'emploi et aux affaires sociales. En tout état de cause, la présence constante de certains responsables des institutions de l'UE semble fonctionner comme un contrôle de ces responsables devant les parlements nationaux et le PE, ce qui permet finalement à cette Conférence d'être transformée d'un forum de discussion en un organe de contrôle en matière de l'Union économique et monétaire. De ce fait, il convient d'estimer qu'après le GCPC d'Europol, la Conférence interparlementaire sur la SCEG dispose davantage plus d'une caractéristique de contrôle, comparé à la COSAC et la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.

En somme, l'invitation des experts aux conférences/réunions interparlementaires contribuerait à la transformation de la coopération interparlementaire d'un forum de discussion en un organe de contrôle, non seulement à travers le renforcement de la caractéristique de contrôle de chaque organe interparlementaire grâce aux informations données par les divers experts invités y compris ceux du monde académique, mais aussi à travers le contrôle de certains responsables des institutions de l'UE.

**Tableau 24. L'invitation des experts\* aux conférences/réunions interparlementaires**

Année	Semestre	Forum	Experts
2021	1er semestre	COSAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- António COSTA, Premier ministre du Portugal ;</li> <li>- David Maris Sassoli, Président du PE ;</li> <li>- Ursula VON DER LEYEN, présidente de la Commission européenne ;</li> <li>- Nicolas SCHMIT, commissaire européen chargé de l'emploi et des droits sociaux ;</li> <li>- Ana MENDES GODINHO, ministre du travail et de la sécurité sociale du Portugal ;</li> <li>- Dubravka Šuica, vice-présidente de la Commission européenne pour la démocratie et la démographie ;</li> <li>- Marcelo REBELO DE SOUSA, président de la République portugaise</li> </ul>
		CIP pour la PESC/PSDC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Joao GOMES CRAVINHO, ministre de la défense nationale du Portugal ;</li> <li>- Charles FRIES, secrétaire général adjoint du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) pour la PSDC ;</li> <li>- Florence GAUB, directrice adjointe de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne ;</li> <li>- Jutta Urpilainen, commissaire chargée des partenariats internationaux ;</li> <li>- Francisco ANDRÉ, ministre adjoint aux affaires étrangères et à la Coopération du Portugal ;</li> <li>- Carlos LOPES, Haut représentant du président de la Commission de l'Union africaine pour le nouvel-accord post-2020 avec l'UE ;</li> <li>- Rita LARANJINHA, directrice Afrique, SEAE</li> </ul>

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

		<p><b>CIP sur la SCEG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Christine LAGARD, présidente de la BCE ;</li> <li>- Charles MICHEL, président du Conseil européen ;</li> <li>- Kristalina GEORGIEVA, directrice générale du Fonds monétaire international ;</li> <li>- António GUTERRES, secrétaire général des Nations unies ;</li> <li>- Ursula VON DER LEYEN, présidente de la Commission européenne ;</li> <li>- Paschal DONOHOE, président de l'Eurogroupe ;</li> <li>- Paolo GENTILONI, commissaire européen chargé de l'économie ;</li> <li>- Nicolas SCHMIT, commissaire européen chargé de l'emploi et des droits sociaux ;</li> <li>- Ana MENDES GODINHO, ministre du travail, de la solidarité et de la sécurité sociale du Portugal ;</li> <li>- Frans TIMMERMANS, vice-président exécutif de la Commission européenne ;</li> <li>- Laurence BOONE, chef économiste à l'OCDE et Sherpa du G20</li> </ul>
		<p><b>GCPG d'Europol</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ylva JOHANSSON, commissaire européenne chargée des affaires intérieures ;</li> <li>- Eduardo CABRITA, ministre de l'intérieur du Portugal ;</li> <li>- Catherine DE BOLLE, directrice exécutive d'Europol ;</li> <li>- Vittorio RIZZI, directeur général adjoint de la sécurité publique, coprésident du groupe de travail des chefs de police covid-19</li> </ul>
2 0 2 0	2nd semestre	<p><b>COSAC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Angela MERKEL, chancelière fédérale allemande ;</li> <li>- Thomas GEBHART, secrétaire d'Etat parlementaire, Ministère fédéral de la Santé de l'Allemagne ;</li> <li>- Andrea AMMON, directrice du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies ;</li> <li>- Ursula VON DER LEYEN, présidente de la Commission européenne ;</li> <li>- Horst Köhler, ancien président fédéral allemand</li> </ul>
		<p><b>CIP pour la PESC/PSDC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ronja KEMPIN, Stiftung Wissenschaft und Politik de l'Institut allemand pour la politique et la sécurité internationales ;</li> <li>-</li> </ul>
		<p><b>CIP sur la SCEG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Isabel SCHNABEL, membre du directoire de la BCE ;</li> <li>- Olaf SCHOLZ, ministre fédéral des Finances de l'Allemagne ;</li> <li>- Paolo GENTILONI, commissaire européen chargé de l'économie ;</li> <li>- Klaus REGLING, directeur général du MES ;</li> <li>- Peter ALTMAIER, ministre fédéral de l'Économie et de l'Énergie de l'Allemagne ;</li> <li>- Valdis DOMBROVSKIS, vice-président exécutif de la Commission européenne</li> </ul>
		<p><b>GCPG d'Europol</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Catherine DE BOLLE, directrice exécutive d'Europol ;</li> <li>- Wojciech WIEWIÓROWSKI, contrôleur européen de la protection des données ;</li> <li>- Wil VAN GEMERT, directeur exécutif adjoint d'Europol ;</li> <li>- Bernhard WITTHAUT, président du service de renseignement intérieur du Land de Basse-Saxe ;</li> <li>- Horst SEEHOFER, ministre fédéral de l'intérieur, de la construction et du territoire de l'Allemagne ;</li> <li>- Ylva JOHANSSON, commissaire européenne chargée des affaires intérieures</li> </ul>
2 0 1 9	2nd semestre	<p><b>COSAC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antti RINNE, Premier ministre de la Finlande ;</li> <li>- Mme Tytti TUPPRAINEN, ministre des affaires européennes de la Finlande ;</li> <li>- Michael O'FLAHERTY, directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE ;</li> <li>- Mari PANTSAR, directrice, économie circulaire neutre en carbone, Fonds monétaire d'innovation finlandais Sitra ;</li> <li>- Markku OLLIKAINEN, président du comité finlandais sur le changement climatique ;</li> <li>- Pekka TIMONEN, maire de la ville de Lahti (Capitale verte européenne 2021)</li> </ul>
		<p><b>CIP pour la PESC/PSDC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Teija TIILIKAINEN (modératrice), directrice de l'institut finlandais pour les affaires internationales (FIIA) ;</li> <li>- Hanna SMITH (modératrice), directrice de recherche de « European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats » ;</li> <li>- Federica MOGHERINI, Haute-représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-présidente de la Commission européenne</li> </ul>
		<p><b>CIP sur la SCEG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Klaus REGLING, directeur général du Mécanisme Européen de Stabilité (MES) ;</li> <li>- Marco BUTI, directeur général pour les affaires économiques et financières, Commission européenne ;</li> <li>- Olli REHN, gouverneur de la Banque de Finlande ;</li> <li>- Fabrice MURTI, chef du département du bien-être et des conditions des ménages, OCDE Direction des statistiques et des données ;</li> <li>- Vesa VIHRIALA, professeur de pratique, Université d'Helsinki ;</li> <li>- Marcel HAAG, directeur de la direction "Emploi, Croissance &amp; Investissement, Secrétariat général", Commission européenne ;</li> <li>- Katri KULMINI, ministre de l'Economie ;</li> <li>- Jyrki KATAINEN, vice-président de la Commission européenne ;</li> <li>- Mika ANTTONEN, président de St1Group ;</li> </ul>

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Antero VARTIA, fondateur de Comensate Foundation ;</li> <li>- Jouni KERONEN, directeur exécutif, Climate Leadership Coalition</li> </ul>
		<b>GCPC d'Europol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mme. Maria OHISALO, ministre finlandaise de l'intérieur ;</li> <li>- M. Anssi KANGAS, commissaire divisionnaire, direction générale de la police nationale finlandaise</li> </ul>
	<b>1er semestre</b>	<b>COSAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vasilica-Viorica DANCILA, Premier ministre de la Roumanie ;</li> <li>- Luca JAHIER, président du Comité économique et social européen (CESE) ;</li> <li>- Vanessa DEBIAIS-SAINTON, chef d'unité responsable de l'Education supérieure, Commission européenne ;</li> <li>- Ioan DUMITRACHE, secrétaire général de l'Académie roumaine ;</li> <li>- Elizbieta BIENKOWSKA, commissaire au Marché intérieur, à l'Industrie, à l'Entrepreneuriat et aux PME, Commission européenne ;</li> <li>- Stefan-Radu OPREA, ministre des affaires du commerce et de l'entrepreneuriat de la Roumanie ;</li> <li>- Remus PRICOPIE, recteur de l'université nationale des Etudes politiques et de l'Administration Publique – SNSPA</li> </ul>
		<b>CIP pour la PESC/PSDC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dan DUNGACIU (modérateur), président de la Fondation Universitaire de la Mer Noire ;</li> <li>- Teodor MELESCANU, ministre des affaires étrangères de la Roumanie ;</li> <li>- Iulian CHIFU (modérateur), président du Centre de Prévention des Conflits et d'Alert ;</li> <li>- Gabriel Benjamin LES, ministre de la défense nationale roumaine ;</li> <li>- Sorin DUCARU, ambassadeur, ancien Secrétaire Général adjoint de l'OTAN pour les défis de sécurité émergents ;</li> <li>- Federica MOGHERINI, Haute-représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-présidente de la Commission européenne ;</li> <li>- Mihnea MOTOC, ambassadeur, chef adjoint du Centre européen de stratégie politique, la Commission européenne ;</li> <li>- Andrei IGNAT, secrétaire d'État au département de l'armement du ministère de la défense nationale ;</li> <li>- Markus KAIM, expert principal de l'institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité-SWP, Berlin ;</li> <li>- Radu GORINCIOI, coordinateur roumain pour la SUERD, ministre des affaires étrangère ;</li> <li>- Bruno LÉTÉ, expert principal pour la sécurité et la défense du Fonds allemand Marshall des Etats-Unis ;</li> <li>- Mihnea COSTOIU, recteur de l'Université Polytechnique de Bucarest ;</li> <li>- Catalin ARAMA, directeur général CERT-RO ;</li> <li>- Eduard SIMION, brigadier général, commandant suprême des forces alliées, représentant pour le transfert en Europe de l'OTAN ;</li> <li>- Constantin NEGREA, ministre de la défense ;</li> <li>- Tanja MISCEVIC, chef de l'équipe de négociation pour l'adhésion de la République de Serbie à l'UE</li> </ul>
		<b>CIP sur la SCEG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valdis DOMBROVSKIS, vice-président de la Commission européenne chargé de l'Euro et du dialogue social ;</li> <li>- Marianne THYSSEN, commissaire à l'emploi, aux affaires sociales, aux compétences et à la mobilité des travailleurs ;</li> <li>- Günther H. OETTINGER, commissaire européen au budget et aux ressources humaines ;</li> <li>- Eugen Orlanda TEODOROVICI, ministre de la finance publique de Roumanie et président du Conseil ECOFIN ;</li> <li>- Pierre MOSCOVICI, commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'Union douanière ;</li> <li>- Luis de GUINDOS, vice-président de la BCE ;</li> <li>- Jyrki KATAINEN, vice-président de la Commission européenne ;</li> <li>- Werner HOYER, président de la banque européenne d'investissement ;</li> <li>-</li> </ul>
		<b>GCPC d'Europol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tsvetan TSVETANOV, président de la commission de la sécurité intérieure et de l'ordre public, 44ème Assemblée nationale de la République de Bulgarie</li> </ul>
<b>2018</b>	<b>2nd semestre</b>	<b>COSAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Karoline EDTSTADLER, secrétaire d'État auprès du ministre fédéral de l'Intérieur de l'Autriche ;</li> <li>- Danuta HUBNER, présidente de la Commission des affaires constitutionnelles ;</li> <li>- Sir William CASH, président du European Scrutiny committee de la Chambres des communes ;</li> <li>- Lord Timothy BOSWELL of AYNHO, président du 'EU Select Committee' de Chambres de lords ;</li> <li>- Maros SEFCOVIC, vice-président de la Commission européenne pour l'Union de l'énergie ;</li> <li>- Monika LANGTHALER, R20 regions of Clima action, directrice R20 Austrian World Summit ;</li> <li>- Josef MOSER, ministre fédéral de la Constitution, de la Réforme, de la Dérégulation et de</li> </ul>

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

			<p>la Justice ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mairead McGUINNESS, première vice-présidente du PE</li> </ul>
		<b>CIP pour la PESDC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Federica MOGHERINI, Haute-représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-présidente de la Commission européenne ;</li> <li>- Wolfgang BAUMANN, secrétaire général du Ministère fédéral de la Défense de la République d'Autriche ;</li> <li>- Berndt KÖRNER, vice-directeur de l'Agence européenne de garde-frontière et garde-côtes Frontex ;</li> <li>- Melita SUNJIC, employée de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés et directrice de Transcultural Campaigning ;</li> <li>- Cornelius ADEBAHR, analyste politique indépendant, Berlin et Non-Resident Fellow, Carnegie Europe, Bruxelles ;</li> <li>- Stephan KLEMENT, conseiller spécial de la Task force Iran au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ;</li> <li>- Pedro SERRANO, secrétaire général adjoint du SEAE ;</li> <li>- Margriet DRENT, agrégée supérieure de recherche à l'Institut des relations internationales néerlandais Clingendael ;</li> <li>- George TSERETELL, président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE ;</li> <li>- Christian STROHAL, diplomate autrichien, ancien représentant spécial de la présidence autrichienne de l'OSCE ;</li> <li>- Helga SCHMID, secrétaire générale du SEAE ;</li> <li>- Jean-Louis de BROUWER, directeur de la MENA auprès de la DG de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO) de la Commission européenne ;</li> <li>- Salam KAWAKIBI, politologue, directeur du Centre arabe des recherches et études politiques à Paris ;</li> <li>- Karin KNEISSL, ministre fédérale pour l'Europe, l'intégration et les affaires étrangères de la République d'Autriche ;</li> <li>- Thomas MAYR-HARTING, directeur exécutif responsable de l'Europe et l'Asie centrale au sein du SEAE ;</li> <li>- Theresia TÖGLHOFER, chercheuse associée, Centre d'étude politique Alfred Von Oppenheim</li> </ul>
		<b>CIP sur la SCEG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Margarete SCHRAMBÖCK, ministre fédérale du Numérique et de l'Attractivité économique ;</li> <li>- Niels THYGESENS, président du Comité budgétaire européen ;</li> <li>- Gottfried HABER, professeur à l'université Donau de Krems et vice-président du Conseil budgétaire autrichien ;</li> <li>- Wilhelm MOLTERER, directeur exécutif du Fonds européen pour les investissements stratégiques ;</li> <li>- Pierre MOSCOVICI, commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'Union douanière ;</li> <li>- Huberg FUCHS, secrétaire d'état au Ministère fédéral des finances ;</li> <li>- Milena ANGELOVA, vice-présidente du Comité économique et social européen</li> </ul>
		<b>GCPC d'Europol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tsvetan TSVETANOV, président de la commission de la sécurité intérieure et de l'ordre public, 44ème Assemblée nationale de la République de Bulgarie ;</li> <li>- Oana-Consuela FLOREA, membres de la Chambre des députés, de la commission permanente mixte de la Chambre des députés et du Sénat pour l'exercice du contrôle parlementaire des activités du Service de renseignements roumain (SRI) ;</li> <li>- Sir Julian KING, commissaire européen, Union de la sécurité</li> </ul>
	<b>1er semestre</b>	<b>COSAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boyko BORISOV, Premier ministre de la République de Bulgarie ;</li> <li>- Ingrid SHIKOVA, maître de conférence à l'Université de Sofia ;</li> <li>- Christian DANIELSSON, directeur général de la Direction générale des négociations de voisinage et d'élargissement de la Commission européenne ;</li> <li>- Biserka BENISHEVA, directrice « Affaires européennes » de PanEuropa Bulgaria ;</li> <li>- Luca JAHIER, président désigné du Comité économique et social européen (CESE) ;</li> <li>- Katia VLADIMIROVA, maître de conférence au département "Études juridiques privées", Université de l'économie nationale et mondiale ;</li> <li>- Michael SCHNEIDER, président du groupe d'experts sur la subsidiarité, Comité des régions (CdR), rapporteur sur "L'avenir de la politique de cohésion après 2020" ;</li> <li>- Diana SPINANT, directrice du budget, de la communication et des affaires générales, DG REGIO, Commission européenne ;</li> <li>- Milena MILOTINOVA (modératrice), journaliste, animatrice TV "Bulgaria ON AIR" ;</li> <li>- Frans TIMMERMANS, premier vice-président de la Commission européenne ;</li> <li>- Bettina VOLLATH, présidente du parlement provincial de Styrie, République d'Autriche ;</li> <li>- Kiril VALCHEV (modérateur), journaliste, animateur de l'émission politique "La semaine" à la radio Darik ;</li> <li>-</li> </ul>
		<b>CIP pour la PESDC/PSDC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Federica MOGHERINI, Haute-représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-présidente de la Commission européenne ;</li> <li>- Ekaterina ZAHARIEVA, vice-première ministre et ministre des Affaires étrangères ;</li> </ul>

*La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne*

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thomas MAYR-HARTING, directeur exécutif responsable de l'Europe et de l'Asie centrale au sein du SEAE ;</li> <li>- Gerald KNAUS, président fondateur de l'Initiative européenne pour la stabilité/migration et défis démographiques ;</li> <li>- Vessela TCHERNEVA, directrice de l'ECFR Sofia (modératrice) ;</li> <li>- Goran SVILANOVIC, secrétaire général du Conseil de Coopération Régionale, ancien ministre des Affaires étrangères de la Serbie (2000-2004) ;</li> <li>- Zhecho STANKOV, vice-ministre de l'Energie de la République de Bulgarie ;</li> <li>- Denitsa NIKOLOVA, vice-ministre du développement régional et des travaux publics de la République de Bulgarie ;</li> <li>- Gabor JENEI, coordinateur national de la Stratégie de l'UE pour la région du Danube, secrétariat du Commissaire ministériel de la diplomatie de l'eau, Ministre des Affaires étrangères et du Commerce de la Hongrie ;</li> <li>- Georg GEORGIEV, vice-ministre des Affaires étrangères de la République de Bulgarie ;</li> <li>- Solomon PASSY, Ministre des Affaires étrangères de la République de Bulgarie (2001-2005) ;</li> <li>- Bisserka BENISHEVA, directrice des Affaires européennes PanEuropa Bulgaria (modératrice) ;</li> <li>- Gabor IKLODY, SEAE Directeur général adjoint en charge de la gestion des crises et de la planification (CMPD) ;</li> <li>- Mihnea MOTOC, chef adjoint du CESP, Ministre de la défense de la Roumanie ;</li> <li>- Boyko NOEV, Ministre de la défense de la République de Bulgarie et Ambassadeur auprès de l'OTAN ;</li> <li>- Todor TAGAREV, Ministre de la Défense de la République de Bulgarie ;</li> <li>- Asaf HAJIYEV, secrétaire général du PABSEC ;</li> <li>- Ivailo KALFIN, conseiller spécial du commissaire européen Oettinger, Ministre des Affaires étrangères de la République de Bulgarie (2005-2009).</li> </ul>
		<b>CIP sur la SCEG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marianne THYSSEN, commissaire européen chargée de l'emploi, des affaires sociales, des compétences et de la mobilité des travailleurs ;</li> <li>- Valdis DOMBROVSKIS, vice-président de la Commission européenne chargé de l'Euro et du dialogue social ;</li> <li>- Günther H. OETTINGER, commissaire européen au budget et aux ressources humaines ;</li> <li>- Marinela PETROVA, ministre adjointe des finances de la République de Bulgarie</li> </ul>
		<b>GCPC d'Europol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valentin RADEV, ministre de l'Intérieur de la République de Bulgarie ;</li> <li>- Mme. Mariya GABRIEL, commissaire européen, économique numérique et société numérique ;</li> <li>- Sir Julian KING, commissaire européen, Union de la sécurité</li> </ul>
2017	2nd semestre	<b>COSAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kersti KALJULAIID, Présidente de la République d'Estonie ;</li> <li>- Michel BARNIER, négociateur en chef de la task-force pour la préparation et la conduite des négociations avec le Royaume-Uni en vertu de l'article 50 du TUE ;</li> <li>- Katrin AUDEL, professeur associé au sein du groupe de recherche sur l'intégration européenne, Institut viennois d'études spécialisées ;</li> <li>- Mairead McGUINNESS, première vice-présidente du PE ;</li> <li>- Siim SIKKUT, secrétaire général adjoint à la communication et aux systèmes nationaux d'informations, ministère de l'économie et des communications d'Estonie ;</li> <li>- Julian KING, commissaire européen pour l'Union de sécurité ;</li> <li>- Dmitris AVRAMOPOULOS, commissaire européen pour la migration, les affaires intérieures et la citoyenneté</li> </ul>
		<b>CIP pour la PESDC/PSDC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kersti KALJULAIID, Présidente de la République d'Estonie ;</li> <li>- Alexander STUBB, vice-président de la Banque européenne d'investissement, ancien Premier ministre de Finlande ;</li> <li>- Ed ROYCE, président de la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants des Etats-Unis (discussion vidéo pré-enregistrée) ;</li> <li>- Robert NURICK, agrégé supérieur de recherche non-résident auprès du Centre Brent Scowcroft pour la sécurité internationale du Conseil atlantique ;</li> <li>- Riina KIONKA, première conseillère pour la politique étrangère du président du Conseil européen ;</li> <li>- Federica MOGHERINI, Haute-représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-présidente de la Commission européenne ;</li> <li>- Sven MIKSER, ministre des affaires étrangères de la République d'Estonie ;</li> <li>- Jüri LUIK, ministre de la défense de la République d'Estonie ;</li> <li>- Tacan ILDEM, secrétaire général adjoint de l'OTAN pour la diplomatie publique ;</li> <li>- Carl BILDT, co-président du Conseil européen des relations internationales, ancien Premier ministre de Suède ;</li> <li>- Natalia GHERMAN, ancienne vice-Premier ministre et ancienne ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne de Moldavie ;</li> <li>- Giles PORTMAN, chef de la task force East StratCom au sein de SEAE ;</li> <li>- Taimar PETERKOP, directeur général de l'Autorité des systèmes d'information de la République d'Estonie</li> </ul>

		<p><b>CIP sur la SCEG</b></p>
		<p><b>GCPC d'Europol</b></p>

- Valdis DOMBROVSKIS, vice-président de la Commission européenne chargé de l'Euro et du dialogue social également chargé de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux ;
- Ardo HANSSON, gouverneur de la banque centrale de la République d'Estonie, membre du Système européen de banques centrales ;
- Mari KIVINIEMI, secrétaire générale adjointe de l'OCDE ;
- Dmitri JEGOROV, secrétaire général adjoint des politiques fiscale et douanière, ministère des finances de la République d'Estonie ;
- Maria Teresa FABREGAS, chef de l'unité Fiscalité indirecte et administration fiscale, DG Fiscalité et union douanière de la Commission européenne ;
- Günther H. OETTINGER, commissaire européen au budget et aux ressources humaines ;
- 
- Mairead McGuinness, vice-président du Parlement européen ;
- Andres Anvelt, ministre de l'Intérieur de la République d'Estonie

(Sources : les ordres du jour des réunions des organes interparlementaires mis en place au sein de l'UE, lesquels peuvent être consultés au site web d'IPEX.)

\* Ici, les experts ne comprennent pas les membres participants qui ont donné un discours.

Au vu de ce qui précède, la potentialité de la coopération interparlementaire pourrait être déployée à travers l'évolution de son objectif. Cette évolution ne se limite pas au renforcement du caractère de contrôle de la coopération interparlementaire. Elle pourrait être aussi appelée à améliorer des débats démocratiques pour la révision des Traités fondant l'UE.

## **B. La coopération interparlementaire, un dispositif d'amélioration des débats démocratiques dans la révision des Traités fondant l'UE**

La coopération interparlementaire pourrait contribuer au renforcement de la légitimité démocratique de l'UE dans le cadre de la révision des Traités fondant l'UE. Réviser les Traités fondant l'UE est souvent considéré comme l'ouverture de la boîte de Pandore des demandes de traitement particulier de tel ou tel État membre<sup>1720</sup>. En conséquence, les gouvernements et les parlements des États membres et même les responsables des institutions de l'UE ont tendance à être réticents à l'idée de réviser les Traités fondant l'UE à cause de longues négociations et d'un processus de ratification qui est toujours incertain. Thierry CHOPIN affirme que sans réviser les Traités fondant l'UE, il est possible de faire une démarche consistant à « avancer » dans la gouvernance économique et financière de l'UE, en s'appuyant sur les bases juridiques existantes telles que le *six-pack* et le *two-pack* adoptés sur la base de l'article 136 TFUE<sup>1721</sup>.

Dans cette perspective, il a proposé la nomination d'un président de l'Eurogroupe à plein temps, lequel pourrait devenir un véritable ministre des finances de la zone euro en étant nommé simultanément Commissaire en charge de l'euro, une représentation unifiée de la zone euro au FMI et à la Banque mondiale (Art. 138 du TFUE), la mise en place d'un calendrier politique de convergence économique et fiscale des États membres ainsi que la création d'une

<sup>1720</sup> Voy. Chopin (T.) (2014). « Réformer l'Union européenne : Quelles méthodes ? Quels scénarios ? », Fondation Robert Schuman Policy Paper, *Question d'Europe*, n° 320, le 7 juillet.

<sup>1721</sup> *Ibid.*

sous-commission de la zone euro au sein du PE<sup>1722</sup>. Il a également souligné une mise en œuvre plus ambitieuse de l'article 13 du TSCG prévoyant d'accroître l'association des parlements nationaux et de renforcer ainsi la légitimité démocratique des décisions prises en matière de contrôle budgétaire<sup>1723</sup>. Or, ces propositions présupposent la continuité de l'actuelle gouvernance économique et financière de l'UE qui est constituée par le mélange entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale. Cependant, la méthode intergouvernementale risque de provoquer le problème de déficit démocratique<sup>1724</sup>. Par ailleurs, il existe certaines propositions pour améliorer la gouvernance économique et financière de l'UE, lesquelles ne pourraient être mises en œuvre que par la révision des Traités fondant l'UE : il s'agit de l'intégration du traité sur le MES et du traité sur la SCEG dans le TFUE, de la création d'un budget propre à la zone euro, du fond de rédemption spécifique à la zone euro (eurobills), du renforcement du rôle du PE en matière de contrôle des déficits et déséquilibres excessifs, de la création d'un vice-président de la Commission et du Conseil en charge de l'Euro et des affaires économiques, de la reconnaissance d'un droit d'initiative conjoint au PE et au Conseil, etc. Ainsi, il semble nécessaire de réviser des Traités fondant l'UE pour établir un nouvel ordre juridique institutionnel. La coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait donner une légitimité à cette révision des Traités fondant l'UE, en offrant une arène de débat démocratique.

En réalité, il faut constater que la coopération interparlementaire au sein de l'UE a déjà une place dans le processus de révision des Traités fondant l'UE (1). Mais ce rôle pourrait être facilement approfondi avec des effets positifs de la méthode de Convention (2).

## **1. La place de la coopération interparlementaire au sein de l'UE dans le processus de révision des Traités fondant l'UE**

La place de la coopération interparlementaire pourrait se trouver dans la procédure de révision ordinaire, représentée par la méthode de Convention. La raison peut se trouver dans la nature différente des deux types de procédure de révision des Traités fondant l'UE : la procédure de révision ordinaire et la procédure de révision simplifiée. La première est exercée par la convocation d'une Convention qui se compose des « *représentants des parlements nationaux et des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission* »<sup>1725</sup>. La dernière permet au Conseil européen d'adopter, dans le domaine monétaire où le Conseil de l'UE statue à l'unanimité après consultation du PE et de la Commission ainsi que de la BCE, une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du TFUE<sup>1726</sup>. « *Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respective.* »<sup>1727</sup>. Cela implique que la procédure de révision simplifiée consacre le droit de veto des parlements des

---

<sup>1722</sup> *Ibid.*

<sup>1723</sup> *Ibid.*

<sup>1724</sup> Sur le déficit démocratique de l'Union économique monétaire, voy. Partie I\_Titre I\_Chapitre I\_Section II\_§1\_B de cette étude.

<sup>1725</sup> L'article 48 §3 du TUE.

<sup>1726</sup> L'article 48 §6 du TUE.

<sup>1727</sup> *Ibid.*

États membres de l'UE<sup>1728</sup>. Certes, la procédure de révision simplifiée a contribué au renforcement du rôle des parlements nationaux dans la révision des Traités fondant l'UE, en leur attribuant le droit de veto. Néanmoins, s'opposer à une décision du Conseil concerne un acte individuel de chaque parlement national, mais non pas un acte collectif des parlements nationaux ensemble. Ainsi, la procédure de révision simplifiée n'a pas de rapport important avec la coopération interparlementaire au sein de l'UE<sup>1729</sup>. Cependant, dans le cadre d'une Convention qui se tient en vue de réviser les Traités fondant l'UE, un grand nombre de parlementaires nationaux peuvent participer, de sorte qu'il est possible d'examiner le rôle de la coopération interparlementaire dans la procédure de révision ordinaire représentée par la méthode de Convention.

En effet, un certain nombre non négligeable des députés européens et des parlementaires nationaux ont pris part aux deux Conventions : celle qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux de l'UE, convoquée entre 1999 et 2000 et celle sur le futur de l'Europe, convoquée entre 2002 et 2003. La première Convention se composait de 15 représentants des gouvernements, de 16 députés européens, de 30 parlementaires nationaux ainsi qu'un représentant de la Commission européenne<sup>1730</sup>. La deuxième Convention était composée de 105 membres : dans les 25 États membres de l'UE et les trois pays candidats (la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie), deux parlementaires par parlement et un représentant par gouvernement, 16 députés européens, deux membres de la Commission européenne ainsi que trois personnes telles que Valéry Giscard d'Estaing, le président de la Convention et Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene, les deux vice-présidents de la Convention<sup>1731</sup>. Certes, le quasi-doublement du nombre d'acteurs représentés dans la Convention, et l'hétérogénéité plus grande qui en a résulté, a compliqué davantage la gestion de la Convention<sup>1732</sup>. Toutefois, considérant que ce doublement a découlé de l'augmentation des nouveaux États membres et du doublement du nombre des représentants des parlements nationaux, l'augmentation du nombre d'acteurs représentés dans la deuxième Convention était nécessaire pour donner le maximum possible de légitimité démocratique à la Convention.

Les deux Conventions, qui se composaient de nombreux de parlementaires européens et nationaux, ont encouragé la coopération interparlementaire à discuter la question de

---

<sup>1728</sup> Meyer-Heine (A.) (2012). *op. cit.*, p. 44.

<sup>1729</sup> Katarzyna Granat affirme que la coopération interparlementaire est utile même dans le cadre de la procédure de révision simplifiée, en mentionnant le cas de l'amendement de l'article 136 du TFUE, adopté par la procédure de révision simplifiée. Selon elle, le rôle des représentants des parlements nationaux basés à Bruxelles a été important dans l'adoption de l'amendement de l'article 136 du TFUE. Voy. Granat (K.) (2016). « Interparliamentary Cooperation and the Simplified Revision Procedures », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 86 et s.

<sup>1730</sup> Pinelli (C.) (2016). « The Convention Method », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, p. 59.

<sup>1731</sup> Quant à la composition de la Convention sur l'avenir d'Europe, voy. [https://www.senat.fr/europe/convention\\_2002/presentation.html](https://www.senat.fr/europe/convention_2002/presentation.html)

<sup>1732</sup> Dehousse (F.) et Coussens (W.) (2003). « Le Traité constitutionnel de la Convention pour l'Europe », *Courrier hebdomadaire du CRISP (centre de recherche et d'information socio-politiques)*, 23, n° 1808-1809, p. 11.

l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et celle sur l'avenir d'Europe. Quant à la première Convention, lors des deux réunions de la COSAC qui se sont tenues respectivement en mai 2000 à Lisbonne et en octobre 2000 à Versailles, les membres de la COSAC ont traité la question relative à la Charte des droits fondamentaux de l'UE comme un sujet de discussion. En effet, la XXIIème COSAC tenue à Lisbonne a demandé aux institutions européennes et à la CIG (Conférence intergouvernementale)<sup>1733</sup> de tenir compte de l'effort effectué par la Convention chargée de l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux et elle a également demandé à ladite Convention de prendre en considération l'opinion des pays candidats et de leurs parlements sur la question<sup>1734</sup>. De même, la XXIIIème COSAC tenue à Versailles a salué la Convention puisque la Charte n'était pas élaborée par une traditionnelle conférence diplomatique, mais par une Convention qui montrait une riche diversité dans sa composition<sup>1735</sup>. En ce qui concerne la deuxième Convention, la COSAC a reconnu son devoir de suivre les travaux de la Convention sur l'avenir d'Europe. Pour ce faire, elle a décidé qu'à chacune de ses prochaines réunions figurerait d'office à l'ordre du jour un point consacré au suivi des travaux de la Convention<sup>1736</sup>. En effet, lors de la XXIX COSAC qui s'est tenue à Athènes du 4 au 6 mai 2003, en saluant l'excellent travail fourni par le présidium et les membres de la Convention, la COSAC a souhaité que dans la Convention soient aussi développés les mesures et les méthodes nécessaires pour l'asile et une politique d'immigration commune, notamment concernant un contrôle plus efficace des frontières extérieures de l'UE, comme celles pour la création d'un espace commun de sécurité, de liberté et de justice<sup>1737</sup>. Il semble donc que le transfert des opinions de la COSAC à la CIG et à la Convention contribue au renforcement de la légitimité démocratique d'une telle Convention européenne.

Cela signifie que la coopération interparlementaire au sein de l'UE dispose d'une certaine marge de manœuvre afin que dans le cadre d'une nouvelle Convention qui pourrait se tenir à l'avenir, les parlements nationaux et le PE puissent jouer un rôle considérable dans la révision des Traités fondant l'UE.

## **2. L'importance d'un rôle plus actif de la coopération interparlementaire dans le processus de révision des Traités utilisant la méthode de Convention**

La coopération interparlementaire devrait jouer un rôle plus actif dans le processus de révision des traités, lequel utilise la méthode de Convention<sup>1738</sup>. Certes, même si les parlements nationaux perçoivent la nécessité de révision des Traités fondant l'UE, ils pourraient préférer

---

<sup>1733</sup> CIG signifie « Conférence des représentants des gouvernements des États membres ». Voy. Degryse (Ch.) (2011). *op. cit.*, p. 142.

<sup>1734</sup> Voy. La contribution de la XXIIème COSAC du 29 au 30 mai 2000 à Lisbonne.

<sup>1735</sup> Voy. Le compte rendu des débats de la XXIIIème COSAC du 16 au 17 octobre 2000 à Versailles.

<sup>1736</sup> Voy. Contribution de la XXVIème COSAC qui s'est tenue à Madrid du 12 au 14 mai 2002.

<sup>1737</sup> Voy. Contribution de la XXIXème COSAC qui s'est tenue à Athènes du 4 au 6 mai 2003.

<sup>1738</sup> La méthode de Convention fournit une légitimité démocratique particulière à savoir une connexion entre la légitimité démocratique et l'effort du pouvoir politique qui est au cœur du constitutionnalisme contemporain. Voy. Pinelli (C.) (2016). *op. cit.*, p. 65.

la procédure de révision simplifiée dans laquelle ils sont en mesure de profiter de leur droit de veto. Toutefois, afin d'éviter la situation où chaque parlement national ne se concentre que sur les intérêts de son État, au détriment des intérêts des citoyens européens ensemble, il apparaît que la méthode de Convention est une procédure appropriée puisqu'elle fournit un espace de débats prenant en considération l'harmonie entre les intérêts nationaux et ceux européens, en associant les représentants des gouvernements, des institutions de l'UE, des parlements nationaux et du PE.

Comme mentionné ci-dessus, l'Union est confrontée à plusieurs questions qui nécessitent la révision de ses traités. Il faudrait réviser les Traités fondant l'UE non seulement pour les questions dans le domaine économique et financière, mais également pour d'autres questions telles que le retrait d'un État membre de l'UE, surtout en cas de la violation de l'État de droit<sup>1739</sup>. Cependant, il apparaît difficile de réviser les Traités fondant l'UE à cause de la complexité de la ratification d'un nouveau traité dans chaque État membre de l'UE, même si la différenciation est considérée comme processus central de l'intégration européenne<sup>1740</sup>. Bien que la valorisation politique de la différenciation soit une manière d'éviter la désintégration de l'Europe<sup>1741</sup>, il ne peut être exclu qu'une intégration différenciée conçue pour une intégration européenne puisse mettre paradoxalement en péril une véritable intégration européenne. En ce sens, plusieurs demandes de différenciation risquent de dévaluer une révision des Traités fondant l'UE. Or, à l'heure actuelle où le Royaume-Uni qui était le champion de différenciation n'est plus membre de l'UE, il est prévu qu'il y aura moins de contradictions lors de discussions entre les États membres et entre eux et les institutions de l'UE concernant la révision des Traités fondant l'UE.

Les organes interparlementaires tels que la COSAC devraient jouer un rôle plus actif dans une nouvelle Convention qui se tiendra à l'avenir dans l'objectif de réviser les Traités fondant l'UE. Le rôle actif des organes interparlementaires pourrait se manifester par la prise d'initiative des organes interparlementaires pour proposer le projet de révision des Traités fondant l'UE et l'examiner au sein des réunions de ces organes interparlementaires. Selon l'opinion convergente des membres des organes interparlementaires, ces derniers pourraient transférer leurs demandes aux parlements nationaux et européens qui participent à la Convention et/ou à la Convention. Au lieu de suivre, de manière passive, la proposition des gouvernements et/ou des institutions, les parlements nationaux et le PE pourraient être des acteurs principaux en matière de révision des Traités fondant l'UE, grâce au recours à la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Considérant que les parlements nationaux

---

<sup>1739</sup> Les mesures proposées par la Commission et le Conseil pour régler le problème de violation de l'État de droit sont remises en cause. Sur ce point, voy. Kochenov (D.) et Pech (L.) (2015). « Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n°356, publié le 11 mai.

<sup>1740</sup> Faure (S.) et Lebrou (V.) (2020). « L'EUROPE À GÉOMÉTRIE VARIABLE, Renouveler l'analyse des logiques de différenciation de l'intégration européenne », L'Harmattan, *Politique européenne*, 1-2, n° 67-68, p. 11.

<sup>1741</sup> Cf. Vollaard (H.) (2014). « Explaining European Disintegration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 52 (5), pp. 1142-1159; Rosamond (B.) (2016). « Brexit and the problem of European disintegration », *Journal of Contemporary European Research*, vol. 12 (4), pp. 864-887; Faure (S.) et Lebrou (V.) (2020). *op. cit.*, p. 11.

peuvent proposer activement un projet de révision des Traités fondant l'UE, lequel est préparé dans les organes interparlementaires mises en place dans une nouvelle Convention à venir, il serait possible d'estimer que l'idée du carton vert est élargie en matière de révision des Traités fondant l'UE.

Tant les gouvernements que les parlements nationaux pourraient être encore réticents à lancer l'idée de réviser les Traités fondant l'UE à cause de la complexité de coordonner de différents intérêts nationaux et de la question de ratification unanime par tous les États membres. Or, si les organes interparlementaires commencent à rappeler la nécessité de révision des Traités fondant l'UE, en le traitant comme un des sujets de discussion en leur sein, il ne serait pas impossible de développer des négociations en vue de réviser les Traités fondant l'UE. Par exemple, la XXXVII<sup>ème</sup> COSAC, qui s'est tenue à Berlin du 13 au 15 mai 2007, a mis l'accent sur l'importance de l'implication selon laquelle les parlements nationaux et le PE continuent à être pleinement impliqués et que leurs vues soient prises en compte de manière appropriée<sup>1742</sup>. Elle a également formulé une série de propositions concrètes concernant le rôle des parlements nationaux au sein de l'UE<sup>1743</sup>. De même, pour une nouvelle révision des Traités fondant l'UE, il est prévu que les organes interparlementaires tels que la COSAC et la Conférence interparlementaire sur la SCEG pourraient jouer un rôle considérable dans la procédure de révision ordinaire.

## **§2. Les menaces de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

Le résultat des élections législatives de plusieurs États membres démontre que les parlements de ces pays sont de plus en plus occupés par les parlementaires de tendance nationaliste et eurosceptique et celui des élections européennes de 2014 et de 2019 démontre la même tendance. L'UE ainsi que la coopération interparlementaire au sein de l'UE font face aux défis de l'euroscepticisme<sup>1744</sup> qui est un disjoncteur de l'intégration européenne (A). Outre l'euroscepticisme persistant, la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 est également un autre élément de menace de la coopération interparlementaire au sein de l'UE (B).

---

<sup>1742</sup> Le questionnaire pour le 8<sup>ème</sup> rapport biennuel de la COSAC, p. 2 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc568350fdf01683837961c047b.do>)

<sup>1743</sup> *Ibid.*

<sup>1744</sup> Cf. Neumayer (L.), Roger (A.), Zalewski (F.) (2008). *L'Europe contestée*, Michel Houdiard, Paris ; Costa (O.), Roger (A.) et Saurugger (S.) (2008). « Les remises en cause de l'intégration européenne », *Revue internationale de politique comparée*, n° 4, vol. 15, pp. 533-539 ; Grard (L.) (2018). *op. cit.* ; Lacroix (J.) et Coman (R.) (2007). *Les Résistances à l'Europe, Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*, Bruxelles, Edition de l'ULB. En histoire, on peut citer Wassenberg (B.), Clavert (F.) et Hamman (P.) (dir.) (2010). *Contre l'Europe ? Antieuropéisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag ; Bruneteaux (B.) (2018). *Combattre l'Europe. De Lénine à Marine Le Pen*, Paris, CNRS Editions ; Reungoat (E.) (2019). *Enquête sur les opposants à l'Europe, À droite et à gauche, leur impact d'hier à aujourd'hui*, Lormont, Éditions Le Bord de l'eau.

## **A. L'émergence de l'eurosepticisme au sein des parlements nationaux et européen**

Comme l'exprimait P. Taggart, l'eurosepticisme est une opposition, qu'elle soit qualifiée ou catégorique, à la réalité institutionnelle existante<sup>1745</sup>. La montée de l'eurosepticisme, manifestée par le rejet du traité constitutionnel par référendum, le *Brexit* ou le faible taux de participation aux élections européennes, met en évidence un manque certain de légitimité sociale<sup>1746</sup>. Certes, l'eurosepticisme dû au mécontentement sur certaines politiques de l'UE et sur l'absence des politiques nécessaires dans un domaine spécifique au niveau de l'UE pourrait inciter la coopération interparlementaire au sein de l'UE comme le cas de l'émission des cartons jaunes et verts des parlements nationaux de l'UE. Mais, il convient de noter que dans un tel contexte, l'eurosepticisme diffère de l'antifédéralisme et peut promouvoir la coopération interparlementaire en vue d'améliorer le système de l'UE.

L'eurosepticisme interprété comme identique à l'anti-fédéralisme nuirait à l'intégration européenne. Ce genre d'eurosepticisme se dessine notablement dans les résultats des élections européennes de 2014 et ceux de 2019. En effet, ces dernières sont marquées par une montée des nationalistes et des populistes. Lors des élections européennes de 2014, en Allemagne, l'*Alternative für Deutschland* (AfD), qui est un nouveau parti nationaliste créé un peu plus d'un an auparavant, a rassemblé 7 % des voix<sup>1747</sup>. Certes, ce pourcentage apparaît faible, mais Henrik Uterwedde<sup>1748</sup> a exprimé son inquiétude. En effet, si l'on y ajoute le 1 % de voix des néo-nazis du *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD), cela fait 8 %<sup>1749</sup>. De plus, en France, si l'on additionne les voix obtenues par le FN (devenu Rassemblement national), le Front de gauche et les quelques souverainistes qui sont contre le soit-disant libéralisme et contre l'Europe, cela fait environ 36 %<sup>1750</sup>. Lors des élections européennes de 2019, en France, le Rassemblement national est arrivé en tête devant LREM et Europe écologie – Les Verts. Au Royaume-Uni, le parti du *Brexit* de l'europhobe Nigel Farage est arrivé en tête. En Hongrie, le parti de Victor Orban a obtenu une écrasante victoire avec 52 % des voix. En Pologne, le parti Droit et justice (PiS) était le grand vainqueur de ces élections.

Une telle montée des nationalistes et/ou populistes au sein des parlements nationaux et du PE pourrait conduire à l'indifférence des parlements nationaux de l'UE sur les questions

---

<sup>1745</sup> Taggart (P.) (1998). « A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European Party Systems », *European Journal of Political Research*, vol. 33, n° 3, p. 366; Brack (N.) (2014). *L'eurosepticisme au sein du Parlement européen : stratégies d'une opposition antisystème au cœur des institutions*, Promoculture larcier, p. 132.

<sup>1746</sup> Diaconu (A.-G.) (2018). *op. cit.*, p. 227.

<sup>1747</sup> Cayrol (R.), Lequesne (Ch.), Petersen (Th.), Uterwedde (H.) et Bourgeois (I.) (2014). « Les élections au Parlement européen, État de l'eurosepticisme en France, en Allemagne et en Europe. Quelles conséquences pour la poursuite de l'union politique européenne ? », *Regards sur l'économie allemande*, Bulletin économique du CIRAC, n° 113, p. 9.

<sup>1748</sup> Henrik Uterwedde est directeur adjoint de l'Institut Franco-allemand (DFI), Ludwigsburg.

<sup>1749</sup> Cayrol (R.), Lequesne (Ch.), Petersen (Th.), Uterwedde (H.) et Bourgeois (I.) (2014). *op. cit.*, p. 9.

<sup>1750</sup> *Ibid.*

européennes, et empêcher ainsi l'approfondissement de l'intégration européenne. Dans la même veine, cette indifférence deviendrait un obstacle majeur à la coopération interparlementaire dont l'objectif est de contribuer au bon fonctionnement de l'UE<sup>1751</sup>.

Il convient d'examiner d'abord l'indifférence des parlementaires nationaux sur les questions européennes (1) et ensuite proposer des solutions pour attirer leur attention sur les questions européennes (2). En effet, s'intéresser aux questions européennes est un fondement de base pour la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

### **1. L'indifférence des parlementaires nationaux de l'UE sur les questions européennes, un obstacle de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

Même si les parlements nationaux de l'UE disposent d'une commission chargée des affaires européennes en leur sein, les parlementaires nationaux de l'UE de manière générale, ne s'intéressent pas trop aux questions européennes en elles-mêmes. Mais posons-nous la question : pourquoi ne s'intéressent-ils pas aux questions européennes ? Il serait possible de tirer une réponse de l'analyse d'Olivier Rozenberg sur la question de savoir pourquoi le PE n'intéresse pas les électeurs. Dans son article, Olivier Rozenberg a expliqué ce phénomène sous trois aspects<sup>1752</sup> : En premier lieu, les élections européennes ne permettent pas de changer la nature du système européen car le PE n'a pas de pouvoir constituant<sup>1753</sup>. En deuxième lieu, elles modifient faiblement la composition de l'Assemblée sortante, considérant l'utilisation du mode de scrutin proportionnel d'une part, et d'autre part de l'hétérogénéité probable des résultats d'un État-membre à l'autre<sup>1754</sup>. En troisième lieu, l'évolution modérée de la composition du PE résultant des élections ne peut contribuer à orienter la composition de la Commission européenne car celle-ci reste tributaire de la coloration des gouvernements nationaux<sup>1755</sup>. Une autre raison conduisant au désintéressement des électeurs pour les questions européennes vient de ce que le PE ne peut jouer le rôle de « site d'opposition » au sein de l'UE, compte tenu du fait qu'« *en raison de l'absence d'un exécutif présentant une cohérence partisane et réclamant le soutien d'une majorité d'élus, le PE n'est pas structuré par un clivage permanent entre majorité et minorité parlementaires mais plutôt une superposition de clivages et a tendance à recourir à de larges majorités en son sein.* »<sup>1756</sup>

---

<sup>1751</sup> L'article 12 (f) du TUE dispose que les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'UE, en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le PE, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE.

<sup>1752</sup> Rozenberg (O.) (2009b). « L'influence du Parlement européen et l'indifférence de ses électeurs : une corrélation fallacieuse ? », *Politique européenne*, n°28, printemps, L'Harmattan, pp.7-34.

<sup>1753</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>1754</sup> Rozenberg (O.) (2009b). *op. cit.*, p. 12.

<sup>1755</sup> *Ibid.*

<sup>1756</sup> Brack (N.) (2014). *op. cit.*, p. 134; Costa (O.) (2001). *op. cit.*, pp. 328-334; Neuhold (C.) et Settembri (P.) (2009). « Achieving consensus through committees: Does the European Parliament manage? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 1, pp. 127-151; Rozenberg (O.) (2009b). *op. cit.*, p. 23.

Dans cette situation, il est absurde que nous demandions aux seuls députés européens de s'efforcer de tirer l'attention des citoyens européens sur les questions européennes. Il faudrait que les parlements nationaux aussi fassent des efforts pour intéresser les électeurs de leur pays aux affaires européennes. L'annexe au 26<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LVI<sup>e</sup> COSAC démontre les efforts des parlements nationaux et du PE afin d'informer les citoyens aux affaires européennes, ce qui pourrait être une première étape pour résorber l'eurosepticisme chronique. D'après cette annexe, la COSAC avait posé la question de savoir si les membres de chaque Parlement/Chambre et des commissions respectives participent activement ou non, à la communication des affaires européennes. Excepté le Conseil national slovène qui a répondu « non » et le parlement irlandais qui n'a donné aucune réponse, tous les autres Parlements/Chambres y compris le PE ont répondu « oui ». Or, même parmi les Parlements/Chambres qui participent activement à la communication des affaires européennes, le degré de participation varie. L'examen du format principal et de la fréquence de la participation des parlements/chambres à la communication des affaires européennes, permet d'une certaine manière, de déduire le degré de leur participation<sup>1757</sup>.

Le Parlement autrichien, l'Assemblée nationale française, le Sénat roumain, le Parlement suédois ainsi que le PE ont régulièrement utilisé les quatre formats de communication des affaires européennes. Considérant que le Parlement lituanien et l'Assemblée de la République portugaise se servent régulièrement de trois formats, il convient d'estimer que ces parlements sont actifs en matière de communication des affaires européennes. La plupart des parlements utilisant le format « média sociaux » utilisent Facebook, Twitter, Instagram, Youtube. Outre ces média sociaux, l'Assemblée nationale française utilise également LinkedIn, Google Plus ainsi que DailyMotion et le PE utilise Flickr, Pinterest ainsi que Snapchat<sup>1758</sup>.

---

<sup>1757</sup> Voy. Tableau 25.

<sup>1758</sup> Voy. L'annexe du 26<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LVI<sup>e</sup> COSAC (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5661d43a70166211986190375.do>).

**Tableau 25. Le format et la fréquence de la participation des parlements/chambres à la communication des affaires européennes**

	Régulièrement	Parfois	De temps en temps	Jamais
<b>Débats TV/Radio</b>	Parlement autrichien, Parlement bulgare, Assemblée nationale française, Sénat français, Parlement hongrois, Parlement lituanien, Parlement luxembourgeois, Parlement maltais, Chambre des députés polonaise, Assemblée de la République portugaise, Sénat roumain, Conseil national slovaque, <i>Cortes generales</i> espagnoles, Parlement suédois, <i>House of Commons</i> du RU, PE	Sénat belge, Parlement croate, Parlement chypre, Chambre des députés tchèque, Sénat tchèque, Parlement danois, Chambre des députés néerlandais, Parlement estonien, Parlement finlandais, <i>Bundestag</i> allemand, Parlement hellénique, Chambre des députés italienne, Sénat italien, Parlement letton, Chambre des députés roumaine, Assemblée nationale de la République de Slovénie, <i>House of Lords</i> du RU	Chambre des représentants belge, Sénat néerlandais, <i>Bundesrat</i> allemand, Sénat polonais	
<b>Blogging</b>	Parlement autrichien, Assemblée nationale française, Chambre des députés roumaine, Sénat roumain, Parlement suédois, PE	Sénat belge, Chambre des députés tchèque, Chambre des députés néerlandais, Parlement estonien, Parlement finlandais, Parlement hellénique, Parlement lituanien, Parlement luxembourgeois, Chambre des députés polonaise, Conseil national slovaque, <i>Cortes generales</i> espagnoles, <i>House of Lords</i> du RU	Chambre des représentants belge, Parlement bulgare, Parlement croate, Parlement chypre, Sénat tchèque, Parlement danois, Sénat néerlandais, Sénat français, Parlement hongrois, Chambre des députés italienne, Sénat italien, Parlement letton, Parlement maltais, Sénat polonais, Assemblée de la République portugaise, Assemblée nationale de la République de Slovénie	<i>House of Commons</i> du RU
<b>Média sociaux</b>	Parlement autrichien, Parlement bulgare, Parlement estonien, Assemblée	Sénat belge, Parlement chypre, Sénat tchèque, Chambre des députés néerlandais, Parlement finlandais, <i>Bundesrat</i>	Chambre des représentants belge, Parlement croate, Chambre des députés	Parlement hongrois

	nationale française, Sénat français, Parlement lituanien, Parlement luxembourgeois, Chambre des députés polonaise, Assemblée de la République portugaise, Chambre des députés roumaine, Sénat roumain, Conseil national slovaque, <i>Cortes generales</i> espagnoles, Parlement suédois, <i>House of Lords</i> du RU, PE	allemand, Parlement hellénique, Chambre des députés italienne, Parlement letton, Sénat polonais, Assemblée nationale de la République de Slovénie, <i>House of Commons</i> du RU	tchèque, Parlement danois, Sénat néerlandais, Sénat italien, Parlement maltais	
<b>Participation à des conférences/forums</b>	Parlement autrichien, Parlement croate, Sénat tchèque, Assemblée nationale française, Sénat français, <i>Bundestag</i> allemand, Parlement hongrois, Chambre des députés italienne, Sénat italien, Parlement letton, Parlement lituanien, Assemblée de la République portugaise, Chambre des députés roumaine, Sénat roumain, Conseil national slovaque, Parlement suédois, <i>House of Commons</i> du RU, <i>House of Lords</i> du RU, PE	Sénat belge, Parlement bulgare, Parlement chypre, Chambre des députés néerlandais, Parlement estonien, Parlement finlandais, <i>Bundesrat</i> allemand, Parlement hellénique, Parlement luxembourgeois, Chambre des députés polonaise, Sénat polonais, Assemblée nationale de la République de Slovénie, <i>Cortes generales</i> espagnoles	Chambre des représentants belge, Chambre des députés tchèque, Parlement danois, Sénat néerlandais, Parlement maltais	

Ce tableau est établi par l'auteur. (Sources : L'annexe au 26<sup>ème</sup> rapport semestriel de LVI COSAC qui s'est tenue à Bratislava, Slovaque du 13 au 15 novembre 2016).

Cependant, il serait difficile d'interpréter cette participation active des parlements de l'UE à la communication des affaires européennes comme preuve que les parlementaires nationaux s'intéressent davantage aux affaires européennes. En effet, ils se préoccupent plutôt des questions relatives à la circonscription à laquelle ils appartiennent puisqu'ils désirent être réélus. Devant cette réalité, comment pourrait-on renforcer la coopération interparlementaire,

en surmontant l'indifférence des parlementaires nationaux aux affaires européennes ? Cette étude essaie de tirer une solution dans le renforcement des relations entre les groupes politiques du PE et les partis nationaux qui font partie d'une même famille politique.

## **2. La dynamisation de la concurrence entre les différentes familles politiques européennes, une solution pour attirer l'attention des parlementaires nationaux de l'UE aux questions européennes**

Une arène politique européenne au sein du PE, développée par les fédérations européennes de partis et surtout par les groupes politiques supranationaux a commencé à se manifester à partir de la décennie 1990 et au début des années 2000<sup>1759</sup>. Une politique de groupes politiques européens s'est développée comme un outil informel de coopération interparlementaire sans contourner les aspects institutionnels du patronage du PE et représente un modèle alternatif concernant le moteur de coopération interparlementaire<sup>1760</sup>. Or, la majorité des députés européens considèrent que leur parti politique national est peu engagé dans les affaires relatives au PE<sup>1761</sup>. Il en déduit que les parlementaires nationaux ne s'intéressent pas beaucoup aux questions européennes, ce qui empêcherait ainsi la démocratisation de l'UE. Mais, il est vrai aussi que le lien entre les partis nationaux et les députés européens soit devenu de plus en plus fort et que les partis nationaux accordent plus d'attention à leurs députés européens<sup>1762</sup>.

Dans cette situation, si les relations entre les partis nationaux et les groupes politiques européens, qui font partie d'une même famille politique, sont renforcées de sorte que la concurrence entre les différentes familles politiques en matière des politiques de l'UE soit dynamisée, les citoyens européens pourraient s'intéresser davantage aux affaires européennes et les parlementaires nationaux pourraient se libérer de l'attitude indifférente sur les affaires européennes. Cela permettra finalement aux parlementaires nationaux de se rendre compte de l'importance de la coopération interparlementaire au sein de l'UE et de compter sur cette coopération. Par ailleurs, une telle dynamisation contribuerait à réduire le nombre des députés européens non-inscrits aux prochaines élections européennes de sorte qu'elle ne laisserait pas de place pour l'euro-scepticisme dans le PE. Si tel est le cas, le PE pourrait être considéré comme une véritable institution parlementaire dans laquelle existe l'antagonisme entre le parti au pouvoir et le parti d'opposition comme l'est un parlement national.

Actuellement, les deux groupes politiques européens tels que le groupe du Parti populaire européen (PPE) et le groupe social-démocrate (S&D) occupent la grande majorité des sièges du PE. Or, ils ne s'opposent que rarement à donner l'approbation du PE sur des politiques

---

<sup>1759</sup> Reungoat (E.) (2019). *op. cit.*, p. 91; Cf. Michon (S.) (dir.) (2018). *Le Parlement européen au travail. Enquêtes sociologiques*, Rennes PUR.

<sup>1760</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 146.

<sup>1761</sup> Miklin (E.) and Crum (B.) (2011). *op. cit.*, p. 2.

<sup>1762</sup> Raunio (T.) (2009). « National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research », *Journal of Legislative Studies*, vol. 15, issue 4, p. 317.

conçues par la Commission européenne ou d'autres agences de l'UE. Il en résulte qu'il est difficile de s'attendre à voir une légitimité sociale aux yeux des citoyens européens. Il semble que concernant une politique de l'UE, la concurrence entre les différentes familles politiques au sein du PE soit faible. Probablement, c'est la raison pour laquelle les députés européens se préoccupent des activités des commissions, de celles liées au parti national auquel ils appartiennent et/ou de celles liées à leur propre circonscription dans leur pays d'origine.

Afin de stimuler la concurrence entre les différentes familles politiques européennes, il faudrait renforcer la coordination entre les partis nationaux et les groupes politiques européens qui sont dans une même famille politique. Dans leur article, Eric MIKLIN et Ben CRUM affirment que la plupart des engagements interparlementaires sont atteints par les partis politiques plutôt que par les organes interparlementaires formels qui se sont développés<sup>1763</sup>. Toutefois, aujourd'hui, cette affirmation n'est pas tout à fait correcte puisque la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et la Conférence interparlementaire sur la SCEG, lesquelles n'existaient pas lorsque les deux auteurs ont rédigé leur article, organisent des réunions des groupes politiques en leur sein presque à chaque fois<sup>1764</sup>. Par ailleurs, la COSAC continue à organiser des réunions des groupes politiques en son sein depuis la XXXIIe COSAC qui s'est tenue en novembre 2004 au Pays-Bas<sup>1765</sup>. Il s'avère donc qu'aujourd'hui, les engagements interparlementaires atteints par les organes interparlementaires formels ne sont pas négligeables.

E. Miklin et B. Crum affirment que les députés européens du groupe S&D sont plus actifs dans la coordination de leurs activités avec d'autres parlementaires nationaux qui font partie de la même famille politique plutôt que leurs collègues des autres groupes politiques du PE<sup>1766</sup>. Selon eux, comparé au groupe du PPE, les députés européens du groupe S&D s'intéressaient plus à développer une position commune sur des affaires européennes, mais avaient tendance à critiquer un manque d'attention accordée par le parti national aux affaires européennes<sup>1767</sup>. En effet, ils sont régulièrement impliqués dans la coordination avec leurs partis nationaux aussi bien qu'avec les partis du PE de leur même famille politique<sup>1768</sup>.

Or, contrairement à cette analyse de E. Miklin et B. Crum, le groupe du PPE apparaît plus impliqué dans une coordination interparlementaire que le groupe S&D<sup>1769</sup>. Le groupe du PPE a tendance à prioriser la coopération interparlementaire et peut compter sur ses expériences

---

<sup>1763</sup> Miklin (E.) and Crum (B.) (2011). *op. cit.*, p. 1.

<sup>1764</sup> Voy. Le tableau 26.

<sup>1765</sup> Cf. l'ordre du jour de toutes les réunions de la COSAC, consultation disponible au site web d'IPEX.

<sup>1766</sup> Miklin (E.) et Crum (B.) (2011). « Inter-Parliamentary Contacts of Members of the European Parliament. Report of a Survey », *RECON Online Working Paper*, No. 2011/08, Oslo: ARENA Centre for European Studies, p. 11

<sup>1767</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>1768</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 140.

<sup>1769</sup> Ce résultat est corroboré par les entretiens entre N. Brack et T. Deruelle et des représentants de ces deux grands groupes, lesquels qui s'est passés à Bruxelles en février 2015. L'auteure aussi a constaté un plus grand investissement du groupe du PPE dans la coordination intra-partis lors de l'entretien qui s'est passé à Bruxelles le 15 février 2018 avec plusieurs membres du personnel de ce groupe.

passées dans la coordination intra-partis, alors que la participation du groupe S&D à la coordination intra-partis en est à ses balbutiements<sup>1770</sup>. Par ailleurs, alors que le groupe S&D dispose d'un conseiller spécial pour les relations avec les parlements nationaux<sup>1771</sup>, le groupe du PPE a investi davantage du temps et des ressources pour la coordination intra-partis, en établissant un organe qui traite des questions relatives à la coopération interparlementaire en son sein en 2007 et en laissant à l'un des vice-présidents du groupe d'être chargé des relations avec les parlements nationaux depuis 2009<sup>1772</sup>. Le groupe S&D se concentre sur l'accroissement de son influence dans le PE plutôt que sur l'extension de son influence à l'extérieur de l'institution. Pour autant, l'intérêt pour une coopération interparlementaire a encore de la place dans ce groupe pour être développé<sup>1773</sup>.

Alors que ces deux groupes politiques ont des approches différentes, ils partagent une attitude proactive similaire envers la coopération interparlementaire puisqu'ils se trouvent au sein de la coalition soutenant la Commission européenne<sup>1774</sup>. Il existe aussi des échanges de bonnes pratiques entre ces deux groupes en termes de structure et de logistique<sup>1775</sup>.

En résumé, les deux groupes politiques sont soumis aux contraintes vis-à-vis de la coopération interparlementaire, notamment en termes de logistiques, de moyens ainsi que de nombre des députés européens et des parlementaires nationaux<sup>1776</sup>. Finalement, la technicité renforcée des réunions telle que la réunion interparlementaire sur le « Semestre européen » est une opportunité politique que les groupes politiques s'intéressent à saisir<sup>1777</sup>. En effet, même si plusieurs réunions informelles pourraient avoir lieu entre les députés européens d'un groupe parlementaire européen et les parlementaires nationaux du parti national dont ces députés européens font partie<sup>1778</sup>, la plupart des organes interparlementaires offrent une scène pour avoir une réunion officielle entre les députés européens et leurs homologues nationaux qui sont dans une même famille politique. Il faudrait bien profiter de ce système afin de coordonner les opinions des députés européens et des parlementaires nationaux et afin d'avoir une voix claire concernant des politiques de l'UE, en fonction de leur couleur politique et non pas en fonction de leur nationalité. Par ailleurs, la division entre les partis parmi les parlementaires nationaux, surtout en fonction des axes de majorité/opposition est facilement tirée, ce qui offrirait une opportunité aux groupes politiques européens pour que ces derniers assument un rôle de mécène<sup>1779</sup>.

---

<sup>1770</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 140.

<sup>1771</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 142.

<sup>1772</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 143.

<sup>1773</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 144.

<sup>1774</sup> *Ibid.*

<sup>1775</sup> *Ibid.*

<sup>1776</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 145.

<sup>1777</sup> *Ibid.*

<sup>1778</sup> Les contacts intra-partis entre les députés européens et leurs partis nationaux ont tendance à être fréquents et semblent tenir compte de la partie majeure de coordination qui se passe actuellement entre parlements. Voy. Miklin (E.) and Crum (B.) (2011). *op. cit.*, p. 12.

<sup>1779</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 142.

Or, il faudrait également encourager les petits groupes politiques à organiser de telles réunions intra-parti dans le cadre des organes interparlementaires au sein de l'UE. Les petits groupes politiques européens tels que le groupe Europe Liberté Démocratie (EFD), le groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) ainsi que les membres non-inscrits ont des contacts plus fréquents avec leurs partis nationaux à cause de leur attitude envers une coopération européenne<sup>1780</sup>. Pourtant, ils ne sont pas susceptibles de gérer les avantages auxquels des plus grands groupes politiques ont accès, à cause de leur taille et de leurs ressources<sup>1781</sup>. Il a été clairement affirmé que de petits groupes politiques constatent un véritable intérêt dans le renforcement de coopération interparlementaire, mais leur manque de moyens administratifs les conduit à se concentrer sur le lien intra-parti plutôt qu'à tenter d'assumer un patronage<sup>1782</sup>. Le cas du groupe ALDE (l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe), qui est le troisième grand groupe dans le PE, est intéressant. En effet, même avec ses ressources du personnel, lesquelles sont relativement significatives, la portée de son opportunité pour la coopération interparlementaire reste limitée puisque la réserve des parlementaires nationaux à leur disposition reste faible<sup>1783</sup>.

Bien qu'il soit difficile pour les petits groupes politiques européens d'organiser fréquemment des réunions intra-parti officielles à cause du manque de moyens administratifs et de la faible réserve des parlementaires nationaux, les petits groupes politiques européens aussi devraient s'efforcer de profiter des réunions des organes interparlementaires pour qu'au cours de ces réunions, ils organisent une réunion de leur groupe politique respectif avec leurs homologues nationaux. D'après le tableau 26, même si certaines réunions/conférences interparlementaires ne précisent pas quels groupes politiques qui sont censés se réunir, il convient de constater qu'il existait presque toujours les réunions des groupes politiques dans les trois grandes réunions/conférences interparlementaires. Dans ce tableau, il faut constater également que les petits groupes politiques européens tels que le groupe ALDE, le groupe GUE/NGL, le groupe Verts/Alliance libre européen, ainsi que le groupe des conservateurs et réformistes européens (ECR/CRE) ont un peu d'expérience sur l'organisation des réunions des groupes politiques dans le cadre des trois grandes conférences interparlementaires.

---

<sup>1780</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 140.

<sup>1781</sup> Brack (N.) et Deruelle (T.) (2016). *op. cit.*, p. 143.

<sup>1782</sup> *Ibid.*

<sup>1783</sup> *Ibid.*

**Tableau 26. Les réunions des groupes politiques organisées dans les organes interparlementaires au sein de l'UE**

	<b>COSAC</b>	<b>CIP pour la PESC/PSDC</b>	<b>CIP sur la SCEG</b>
<b>1<sup>er</sup> semestre 2021</b>	Aucune	Aucune	PPE, S&D, Renew Europe**, Les Verts, La Gauche, ID(Identité et Démocratie)
<b>2<sup>nd</sup> semestre 2020</b>	Aucune	Aucune	Aucune
<b>1<sup>er</sup> semestre 2020</b>	Conférence annulée à cause de la situation sanitaire	Réunions des groupes politiques	Groupe PPE, Groupe S&D, Groupe Renew Europe**
<b>2<sup>nd</sup> semestre 2019</b>	Réunions des groupes politiques	Réunions des groupes politiques	Réunions des groupes politiques
<b>1<sup>er</sup> semestre 2019</b>	Groupe PPE, Groupe S&D, Groupe Renew Europe**	Groupe S&D, Groupe ALDE	Groupe PPE, Groupe ALDE
<b>2<sup>nd</sup> semestre 2018</b>	Réunions des groupes politiques	Réunions des groupes politiques	Réunions des groupes politiques
<b>1<sup>er</sup> semestre 2018</b>	Réunions des groupes politiques	Réunions des groupes politiques	Groupe PPE, Groupe S&D, Groupe ALDE, Groupe GUE/NGL
<b>2<sup>nd</sup> semestre 2017</b>	Réunions des groupes politiques	Réunions des groupes politiques	Réunions des groupes politiques
<b>1<sup>er</sup> semestre 2017</b>	Réunions des groupes politiques	Aucune	Groupe PPE
<b>2<sup>nd</sup> semestre 2016</b>	Groupe PPE	Groupe PPE, Groupe S&D, Groupe ALDE, Groupe GUE/NGL, Groupe Verts/Alliance libre européenne, Groupe ECR/CRE	Groupe PPE, Groupe S&D, Groupe ALDE, Groupe GUE/NGL,
<b>1<sup>er</sup> semestre 2016</b>	Réunions des groupes politiques	Réunions des groupes politiques	Aucune
<b>2<sup>nd</sup> semestre 2015</b>	Groupe PPE, Groupe S&D, Groupe ALDE, Groupe Verts/Alliance libre européenne	Groupe PPE, Groupe S&D, Groupe ALDE, Groupe Verts/Alliance libre européenne	Manque d'information à cause du non affichage de l'ordre du jour sur le site web d'IPEX, ni sur le site web du parlement luxembourgeois
<b>1<sup>er</sup> semestre 2015</b>	Groupe PPE, Groupe S&D,	Groupe PPE, Groupe S&D, Groupe ALDE, Groupe GUE/NGL	Réunions des groupes politiques

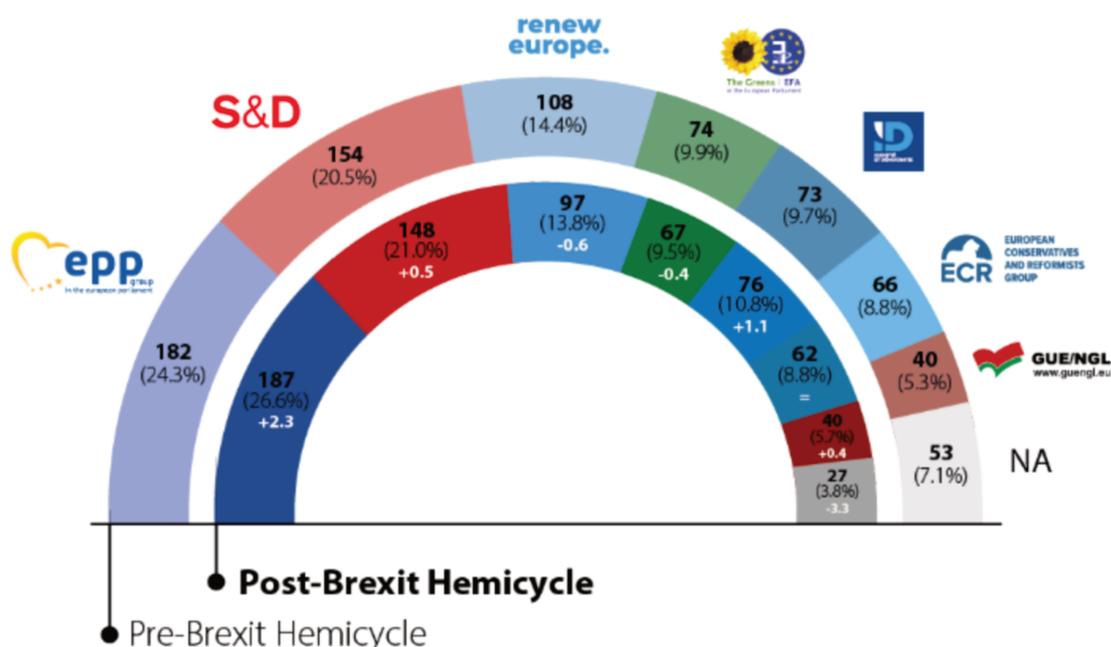
Ce tableau est établi par l'auteur. (Sources : les ordres du jour des réunions des trois organes interparlementaires qui peuvent être consultés au site web d'IPEX.)

\*Le groupe ALDE a été rebaptisé « Renew Europe » en juin 2019.

En définitive, en profitant des réunions des groupes politiques qui se tiennent dans le cadre d'un organe interparlementaire, il serait possible d'attirer plus d'attention des parlementaires nationaux aux affaires européennes. De surcroît, la dynamisation de la concurrence entre les différentes familles politiques européennes, à travers le renforcement des réunions des groupes politiques dans le cadre des conférences interparlementaires au sein de l'UE, permettrait aux députés européens et aux parlementaires nationaux de poursuivre des intérêts communs européens plutôt que des intérêts nationaux en matière des politiques de l'UE,

ce qui conforterait finalement la solidarité européenne, voire l'intégration européenne encore inachevée.

**Graphique 4. Les groupes politiques du Parlement européen 2019-2024**



(Sources : le site web du Parlement européen)

## B. Le recul de la coopération interparlementaire issu de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19

Un nouveau coronavirus, qui s'est propagé depuis la ville chinoise de Wuhan, a frappé le monde entier en 2020. Cette crise sanitaire a changé le paradigme de la vie quotidienne de tous les habitants du monde y compris les citoyens européens, en demandant à ces derniers une solidarité sans précédent et une intégration européenne plus profonde. La pandémie dénommée Covid-19 a gravement fissuré la construction européenne, en faisant reculer non seulement l'économie de l'UE mais aussi la coopération interparlementaire au sein de l'UE<sup>1784</sup>.

En effet, la plupart des conférences/réunions interparlementaires, qui devaient se tenir entre mars et mai 2020, ont été annulées en raison de la pandémie. La CPPUE qui aurait dû avoir lieu à Helsinki du 17 au 19 mai 2020, la COSAC qui aurait dû se tenir à Zagreb du 24 au 26 mai 2020 ainsi que la réunion du GCPC d'Europol qui aurait dû se tenir à Zagreb le 22 mars

<sup>1784</sup> Quant à une construction européenne gravement fissurée, voy. Brehon (N.-J) (2020). « L'Union européenne et le coronavirus », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, n° 553, le 6 avril 2020.

2020, ont été annulées <sup>1785</sup>. Il n'est pas étonnant que ces conférences/réunions interparlementaires aient été annulées, considérant que plusieurs gouvernements des pays tels que la France, l'Italie, l'Espagne, la Belgique ainsi que le Royaume-Uni ont imposé un confinement strict au cours du premier semestre de l'année 2020.

La crise sanitaire liée à la Covid-19 est devenue une question européenne importante qui concerne un transfert du paradigme lié à la vie quotidienne de tout le monde, des moyens de rétablir l'économie affaiblie par la pandémie, des problèmes relatifs au retour au nationalisme, des mesures préventives contre une nouvelle pandémie, ainsi que des questions de savoir à quel point les droits de l'homme peuvent être limités au nom de la sécurité hygiénique dans l'ère post-coronavirus et etc. Donc, il convient de traiter la crise sanitaire comme un sujet de discussion dans des organes interparlementaires existantes ou dans un nouvel organe interparlementaire (1). Malgré la situation où il est difficile pour les parlements de l'UE de se réunir d'une façon classique, le PE et les parlements nationaux s'efforcent de chercher des moyens pour continuer à se réunir à distance, de peur que l'absence de réunions parlementaires au niveau national et/ou européen mette en péril la démocratie parlementaire et détruise les efforts consacrés jusqu'à présent à la parlementarisation de l'UE (2).

### **1. La nécessité de maintenir la coopération interparlementaire au sein de l'UE dans la crise sanitaire**

La crise sanitaire déclenchée par la pandémie de Covid-19 n'a pas été sans conséquence sur l'équilibre institutionnel tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle de l'UE. En effet, on constate une tendance de mise en retrait des parlements de l'UE face aux organes exécutifs et de limitation du contrôle parlementaire. Donc, il est nécessaire de faire rebondir les activités parlementaires au sein des États membres de l'UE. Dans ce contexte, la coopération interparlementaire devrait être maintenue et plutôt renforcée, en vue d'obtenir un aperçu comparatif des réactions des différents parlements face à la crise sanitaire liée à la Covid-19 (a). Par ailleurs, en cas d'un transfert des compétences vers l'UE en matière de politique de la santé, il faudrait que des organes interparlementaires existants ou un nouvel organe interparlementaire contrôlent les activités de l'UE concernant la lutte contre la crise sanitaire (b).

---

<sup>1785</sup> Lettre du Président du Parlement finlandais sur l'annulation de la CPPUE (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a870a42c820171120e950a4385.do>); Lettre du Président de la commission des affaires européennes du parlement croate sur l'annulation du LXIIIème COSAC (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a870a42c82017182d453ad0484.do>); Lettre des co-Présidents du GCPC d'Europol sur l'annulation de la réunion du GCPC d'Europol (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a871fd920b0172931345eb6afe.do>).

### **a) La coopération interparlementaire pour l'échange des informations et des pratiques parlementaires dans la crise sanitaire**

Même si la crise sanitaire a fait reculer pendant un certain temps la coopération interparlementaire, elle pourrait être paradoxalement une opportunité pour le renforcement de la résilience de l'UE. En effet, dans la lettre d'invitation des présidents de la commission des affaires de l'UE de *Bundestag* allemand et de *Bundesrat* allemand à la réunion des présidents de la COSAC qui s'est tenue à Berlin le 14 septembre 2020, ces présidents ont affirmé qu'il serait opportun de « *saisir cette crise comme une chance pour une réorientation et pour le renforcement de la résilience de l'UE* »<sup>1786</sup>. Cela met en évidence que pour la coopération interparlementaire, il existe un rôle à jouer jusque dans la crise sanitaire. En effet, la restriction apportée aux libertés individuelles, laquelle résulte de la crise sanitaire, fait l'objet d'un sujet de discussion au sein des organes interparlementaires. En fin de parcours, les parlements de l'UE pourraient débattre davantage au regard des conséquences économiques, sociales ainsi que politiques qu'une telle restriction va engendrer.

À cet égard, la sécurité sanitaire est devenue un thème important de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Dans ladite réunion, les présidents des commissions des affaires européennes des Parlements/Chambres de l'UE ont discuté particulièrement de la lutte contre les conséquences de la pandémie et des enseignements qui devront être tirés de la crise. Ils ont reconnu que « *les conséquences de la pandémie et de la crise économique qui en résulte influenceront pendant longtemps encore la définition des priorités et le discours au niveau européen* »<sup>1787</sup>.

Surtout considérant que les parlements de l'UE ont tendance à neutraliser leur contrôle parlementaire pendant la période de la crise sanitaire liée à la Covid-19<sup>1788</sup>, il est important d'échanger des informations et des pratiques parlementaires entre les parlements de l'UE, concernant le maintien des activités parlementaires et le système de contrôle sur les actions des gouvernements prises pour lutter contre la pandémie de Covid-19 et/ou faire rebondir l'économie de leur pays. Pour un tel échange, la coopération interparlementaire devrait continuer à être maintenue même en période de Covid-19.

---

<sup>1786</sup> Lettre d'invitation des présidents de la commission des affaires de l'UE de *Bundestag* allemand et de *Bundesrat* allemand à la réunion des présidents de la COSAC qui s'est tenue à Berlin le 14 septembre 2020 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a872e48b7c017381005ecd6b62.do>).

<sup>1787</sup> Voy. Le questionnaire du 34<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LXIV<sup>ème</sup> COSAC.

<sup>1788</sup> En les temps de confinement résultant de la crise sanitaire, le contrôle parlementaire s'avère minimaliste. Sur ce point, voy. Fourmont (A.) et Ridard (B.) (2020). « Le contrôle parlementaire dans la crise parlementaire », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, n° 558, le 11 mai 2020.

## **b) La coopération interparlementaire pour le contrôle sur les actions de l'UE, lesquelles sont prises pour gérer les conséquences de la crise sanitaire**

Tant pour enrayer la propagation de la Covid-19 que pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire<sup>1789</sup>, les États membres de l'UE ont pris des mesures différentes qui ont amené une discordance susceptible d'aggraver la crise sanitaire. Il n'est donc pas étonnant que l'UE désire disposer de compétences dans le domaine de la santé pour qu'elle endigue la propagation du coronavirus et prenne des précautions de manière plus efficace, contre une nouvelle épidémie. Dans cet objectif, si l'UE introduit un nouvel organe intergouvernemental et attribue certaines autorités à ce nouvel organe ou aux organes existants tels que le Comité de Sécurité Sanitaire (ci-après, le CSS)<sup>1790</sup>, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ci-après, le CEPCM), l'Autorité européenne de sécurité des aliments (ci-après, EFSA) ainsi que le mécanisme de protection civile de la Communauté<sup>1791</sup> et que ces organes prennent des mesures susceptibles de violer l'État de droit, l'UE pourrait être confrontée à la multiplication des risques d'atteintes à l'État de droit<sup>1792</sup>. Il se pose alors la question de savoir comment assurer que des mesures exceptionnelles prises par ces organes durant la crise sanitaire soient justifiées. D'où la discussion sur le renforcement de coopération interparlementaire pour exercer un contrôle démocratique sur les activités de tels organes.

En réalité, à l'échelon de l'UE, des efforts étaient déjà engagés en vue de coordonner de telles mesures nationales. Par exemple, au début de la crise du coronavirus, le CSS chargé de missions de conseil et de coordination, a invité des représentants des ministères de la Santé de tous les États membres à des réunions<sup>1793</sup>. Cependant, une approche coordonnée de façon centralisée n'a pas été possible puisque la politique de la santé est essentiellement une compétence nationale<sup>1794</sup> et que l'action de l'UE ne fait que compléter celle nationale menée

---

<sup>1789</sup> Cf. Borrell (J.) (2020). « COVID-19 : Le monde d'après est déjà là... », Institut français des relations internationales, *Politique étrangère*, 2, Été, pp. 9-23 ; Dumont (G.-F.) (2020). « COVID-19 : La fin de la géographie de l'hypermobilité ? », Association Population & Avenir, *Les Analyses de Population & Avenir*, 11, n° 29, pp. 1-13 ; Geisser (V.) (2020). « L'hygiéno-nationalisme, remède miracle à la pandémie ? populismes, racismes et complotismes autour du COVID-19 », Centre d'Information et d'Études sur les Migrations Internationales, *Migrations Société*, 2, n° 180, pp. 3-18 ; Le Clainche (M.) (2020). « (Éditorial) Après le COVID-19, les finances publiques d'après ? », Lavoisier, *Gestion & Finances Publiques*, 3, n° 3, pp. 3-3 ; Trainar (Ph.) (2020). « Les conséquences économiques du COVID-19 », *Commentaire*, 2, n° 170, pp. 255-264.

<sup>1790</sup> Le Comité de Sécurité Sanitaire a été créé par le Conseil de l'UE en 2001. Il « est composé de représentants de haut niveau des ministres de la santé des États membres de l'UE, habilités à prendre des décisions coordonnées et des engagements sur la planification de la préparation et les mesures d'intervention face aux grandes menaces sanitaires ». Voy. COM (2006) 699 final du 16 novembre 2006, la Communication de la Commission au Conseil concernant la prolongation et l'extension provisoires du mandat du comité de sécurité sanitaire dans la perspective d'un futur réexamen général des structures de gestion des menaces sanitaires à l'échelon de l'UE.

<sup>1791</sup> Ce mécanisme de protection civile de la Communauté permet à un pays de l'UE touché par une menace transfrontière grave sur la santé dépassant les capacités de réaction nationales, de solliciter une assistance auprès des autres États membres de l'UE. Voy. Décision 2007/779/CE, Euratom du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile, *J.O.U.E.*, L 314 du 1 décembre 2007.

<sup>1792</sup> Concernant des risques d'atteintes à l'État de droit issue de la crise sanitaire aux niveaux national et européen, voy. Rojas (D.) (2020). « L'État de droit en période de Covid-19 : l'Union européenne mise à l'épreuve », *Dalloz, RTD Eur.* p. 531.

<sup>1793</sup> Voy. Le questionnaire du 34<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LXIV<sup>ème</sup> COSAC.

<sup>1794</sup> *Ibid.*

par les États membres, laquelle « porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale »<sup>1795</sup>. Il se pose donc la question de savoir la possibilité d'un transfert de compétences vers l'UE en matière de politique de la santé<sup>1796</sup>. D'où la nécessité de renforcer la coopération interparlementaire en termes de gestion de la crise sanitaire.

Les phases que la crise sanitaire expérimente actuellement sont parallèles à celles que la crise économique et financière a expérimenté il y a plusieurs années. L'UE nécessitait une harmonisation des mesures nationales, en vue de sortir de la crise économique et financière. Les dirigeants des États membres ont mis en place certains nouveaux organes intergouvernementaux dépendant de l'UE tels que le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) créé en septembre 2012. L'apparition de nouveaux organes intergouvernementaux dans l'UE a nourri l'inquiétude des citoyens en termes du déficit démocratique de la gouvernance économique européenne. C'est la raison pour laquelle la coopération entre les parlements nationaux et le PE a été renforcée dans le cadre du « Semestre européen » et enfin la Conférence interparlementaire sur la SCEG a été créée en 2013. De même, la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 a mis en évidence la nécessité de coordination des mesures de prévention contre l'épidémie à l'échelle européenne et celle du transfert d'une partie de souveraineté nationale vers l'UE en termes de politique de la santé. Il en résulte qu'il est nécessaire d'exercer un contrôle démocratique sur les activités de l'UE dans le domaine où l'UE dispose de compétences. Par ailleurs, si les activités de l'UE sont fondées sur une décision prise de façon intergouvernementale, le manque de contrôle démocratique est plus sérieux<sup>1797</sup>. Il est donc nécessaire de renforcer la coopération interparlementaire au sein de l'UE afin d'assumer ce rôle de contrôle en matière de la politique de la santé.

## **2. Les efforts pour relancer la coopération interparlementaire par vidéoconférence**

La réunion extraordinaire de présidents de la COSAC, qui a eu lieu le 16 juin 2020 via la plate-forme Cisco Webex<sup>1798</sup>, est la première réunion interparlementaire dans l'UE, à s'être tenue sous forme de visioconférence. Même si ces dernières années, Mme. Federica MOGHERINI, l'ancienne HR, a intervenu sous forme de visioconférence dans la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, les autres membres de la Conférence y étaient présents en personne. Les présidents des commissions des affaires européennes des Chambres/Parlements, Mme. Mairead MacGuinness, premier vice-président du PE et M. Jan Olbrycht, vice-président du groupe PPE ont assisté à la réunion extraordinaire des présidents

---

<sup>1795</sup> Voy. L'article 168 §1 du TFUE

<sup>1796</sup> Voy. Le questionnaire du 34<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LXIV<sup>ème</sup> COSAC.

<sup>1797</sup> Quant au déficit démocratique qui découle des décisions européennes prises par la méthode intergouvernementale, *supra* Partie I\_Titre I\_Ch. I\_Section II\_§1 « La nécessité d'atténuer le déficit démocratique dans les domaines dans lesquels le rôle du PE est faible » de cette étude.

<sup>1798</sup> Sur la plate-forme Cisco Webex, au maximum 40,000 personnes peuvent participer à un webinaire.

de la COSAC, en vue de discuter de réponses européennes communes à une flambée de la Covid-19 et de ses répercussions sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Suite à la réussite de l'organisation de ladite réunion, la réunion des présidents de la COSAC, la réunion plénière de la COSAC ainsi que la plupart des autres Conférences/réunions interparlementaires, qui sont censées se tenir au second semestre de l'année 2020, ont commencé à tenter d'organiser leurs réunions respectives sous forme de visioconférence. En effet, la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC est organisée par la présidence du parlement allemande en forme de visioconférence le 4 septembre 2020. La réunion des présidents de la LXIV<sup>ème</sup> COSAC s'est tenue sous la présidence du parlement allemand en forme de visioconférence le 14 septembre 2020. La réunion du GCPC d'Europol, qui est co-organisée par le parlement allemand et le PE, a eu lieu le 28 septembre 2020. Seule la Conférence interparlementaire sur la SCEG est censée se tenir du 11 au 13 octobre 2020 à Berlin, en présentiel.

La réunion des présidents de la LXIV<sup>ème</sup> COSAC a préparé le questionnaire du 34<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC, dans lequel il existe deux questions pratiques qui se penchent sur la communication et l'échange d'informations via les supports numériques : l'une est la suivante : « *Comment votre Parlement/Chambre évalue-t-il/elle l'utilisation et le potentiel de systèmes de visioconférences pour les échanges interparlementaires, par exemple, sous forme de formats de réunion spécifique ?* »<sup>1799</sup>. L'autre est la suivante : « *La Conférence des présidents des parlements procède actuellement à une révision des lignes directrices de la collaboration interparlementaire. Dans ce contexte, un groupe de travail a constaté, en novembre 2019, que les parlements disposaient de moyens d'usage courant pour la communication par téléphonie vidéo. Le développement d'un outil de conférence européen unique pour une communication par téléphonie vidéo (y compris l'interprétation), conforme aux règles de la protection des données, entre institutions et parlements est à nouveau suggéré à l'heure actuelle. Êtes-vous favorable au développement d'un tel outil de conférence pour renforcer la souveraineté numérique de l'UE ?* »<sup>1800</sup>.

Étant donné que l'Allemagne est l'État membre tenant la Présidence tournante du Conseil de l'Union, et qu'à ce titre, il appartient au parlement allemand d'organiser et de co-organiser avec le PE, les forums interparlementaires au sein de l'UE pour le second semestre 2020, il appert que son rôle dans l'organisation des réunions/conférences interparlementaires via visioconférence prend toute son importance. Les enseignements des expériences accumulées du parlement allemand pendant son mandat, concernant l'organisation de plusieurs webinaires interparlementaires permettront au parlement qui sera chargé de la prochaine Présidence d'améliorer la manière d'organiser des réunions sous forme de visioconférence et de prendre des précautions contre d'éventuels problèmes techniques. Le PE aussi pourrait

---

<sup>1799</sup> Les questions 2.16 et 2.17 du questionnaire du 34<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LXIV<sup>ème</sup> COSAC (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a87398b83401739b2cc58a0237.do>).

<sup>1800</sup> *Ibid.*

améliorer sa capacité d'organiser des réunions interparlementaires en forme de visioconférence grâce à ses expériences de la co-organisation de la réunion du GCPC d'Europol qui s'est tenue le 28 septembre 2020. Il pourrait profiter des enseignements de telles expériences pour l'organisation de ses futures réunions interparlementaires des commissions. Dans les faits, depuis le 5 mars 2020 où la réunion interparlementaire des commissions (FEMM) a été annulée à cause de la pandémie, le PE n'a organisé aucune réunion interparlementaire ni à Bruxelles ni en forme de visioconférence.

Certes, il reste encore la question de fiabilité des dispositifs permettant d'avoir des visioconférences<sup>1801</sup>. En outre, même si les aménagements de réunion à distance sont stables, on se pose la question de savoir comment garantir l'acuité du contrôle lorsque des responsables des institutions tiennent des comptes dans une visioconférence d'un organe interparlementaire. À cet égard, la continuation de la coopération interparlementaire employant des visioconférences devrait s'accompagner du développement des technologies.

En résumé, il est vrai que la crise sanitaire soit une menace contre la coopération interparlementaire, mais en même temps devienne un motif fort pour le renforcement de la coopération interparlementaire. Autrement dit, la crise sanitaire, qui a fait régresser la coopération interparlementaire, pourrait paradoxalement motiver une solidarité plus forte voire une intégration européenne plus forte dans laquelle la coopération interparlementaire devrait jouer un rôle important.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Certains auteurs estiment que l'intérêt de la coopération interparlementaire au sein de l'UE est limité : P. Kiiver indique que l'émission d'un carton jaune n'est rien d'autre qu'un « fantôme collectif » qui serait donc davantage le fruit d'une coïncidence plutôt que le résultat d'une démarche réellement concertée<sup>1802</sup>. A. Cygan estime que la coopération interparlementaire est considérée comme moins importante puisque les parlements nationaux ne nécessitent pas forcément l'échange des informations entre eux considérant que la Commission européenne leur transmet directement ses documents conformément au Protocole n° 1 annexé au Traité de Lisbonne<sup>1803</sup>. A. Maurer souligne que la création d'un effort cohérent

---

<sup>1801</sup> Voy. L'article de François Manes, « Pourquoi la sécurité de Zoom n'est pas à la hauteur de son succès », le 1 avril 2020 dans un blogue, [<https://cyberguerre.numerama.com/4282-visioconference-la-securite-de-zoom-nest-pas-a-la-hauteur-de-son-succes.html>], site consulté en juin 2021.

<sup>1802</sup> Kiiver (P.) (2006). «The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building», The Hague: Kluwer Law International, p. 162-164; Cygan (A.) (2013). *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: the role of national parliaments*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, p. 178.

<sup>1803</sup> Cygan (A.) (2016). *op. cit.*, p. 221.

collectif des parlements nationaux est un objectif indésirable qui ne peut être achevé ni par un Traité ni par les activités de la COSAC<sup>1804</sup>.

Cependant, ces assertions devraient être remises en cause : d'abord, le renforcement de la coopération entre les parlements nationaux n'est pas négligeable pour l'émission d'un carton jaune. En effet, l'amélioration du statut de coopération interparlementaire apparaît raisonnable et largement acceptable afin d'achever une réforme des prérogatives européennes des parlements nationaux<sup>1805</sup>. Force est aussi de constater que la coopération interparlementaire est actuellement encouragée dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité à travers la COSAC. Il en déduit que le contrôle du respect du principe de subsidiarité concerne non seulement la coopération interparlementaire horizontale mais également la coopération interparlementaire verticale, considérant que la COSAC comprend non seulement des parlements nationaux mais également six députés européens comme ses membres<sup>1806</sup>.

Ensuite, même si les parlements nationaux reçoivent les documents concernant les affaires européennes directement de la Commission grâce au Traité de Lisbonne, l'échange des informations entre les parlements nationaux est encore nécessaire pour d'autres raisons telles que l'échange des pratiques concernant le contrôle parlementaire, la reddition des comptes des institutions de l'UE devant des organes interparlementaires ainsi que l'émission d'un carton vert (un dialogue politique renforcé) pour lequel un certain nombre de parlements nationaux demandent collectivement à la Commission européenne de légiférer dans un domaine spécifique. Il est remarquable qu'il existe des discussions sur l'introduction et l'émission d'un carton vert au sein des réunions de la COSAC<sup>1807</sup>. Pour ces raisons, l'évaluation faite par A. Maurer sur la coopération interparlementaire avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'est pas compatible avec celle sur la coopération interparlementaire d'aujourd'hui.

La coopération interparlementaire au sein de l'UE n'est pas une « fiction politique »<sup>1808</sup>, mais une réalité politique. Même si elle n'a pas encore réglé ses problèmes inhérents, tels que le niveau de participation variable et le doute sur la qualité des débats, sur ses problèmes d'égalité politique, lesquels se manifestent par le niveau différent du pouvoir de contrôle des parlements nationaux et le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE, elle assure des débats parlementaires à l'échelle de l'UE et contribue à l'échange d'informations et des pratiques à travers les outils et les réseaux interparlementaires. Par ailleurs, l'objectif de la coopération interparlementaire au sein de l'UE ne se limite pas à l'échange d'informations et de pratiques entre les parlements de l'UE. Au-delà de cela, il est de fonctionner comme un organe de contrôle dans les domaines où les compétences sont partagées

---

<sup>1804</sup> Maurer (A.) (2008). « National Parliaments in the architecture of Europe after the Constitutional Treaty », in: G. Barrett (ed.) *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislature*, Dublin, Clarus Press, p. 60-61.

<sup>1805</sup> Jančić (D.) (2017). *op. cit.*, p. 311.

<sup>1806</sup> L'article 3.1 du règlement de la COSAC, *J.O.U.E.* n° C 229/1 du 4 août 2011.

<sup>1807</sup> Par exemple, l'idée de carton vert a été un des sujets de discussion au sein de la LIIIème COSAC qui a eu lieu à Riga du 31 mai au 2 juin 2015.

<sup>1808</sup> Cygan (A.) (2016). *op. cit.*, p. 220.

entre l'UE et ses États membres. La coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait être également un activateur pour lancer des débats démocratiques pour la révision des Traités fondant l'UE, un devoir que l'UE ne peut reporter de manière permanente.

Certes, elle est confrontée à des menaces telles que l'émergence de l'eurosepticisme au sein des institutions parlementaires et la crise sanitaire. Toutefois, il serait possible d'atténuer l'eurosepticisme, en dynamisant la concurrence entre les différentes familles politiques européennes. Il est vrai qu'au début de la crise sanitaire, la coopération interparlementaire au sein de l'UE a oscillé, en annulant la plupart des réunions/conférences interparlementaires. Mais, il ne faut pas longtemps pour comprendre la nécessité de la coopération interparlementaire afin d'endiguer les conséquences de la crise sanitaire. En effet, il convient d'estimer que la coopération interparlementaire est sans précédent, une des actions réelles de solidarité nécessaires aux citoyens européens. Il en déduit que la coopération interparlementaire elle-même est une solution aux menaces auxquelles la coopération interparlementaire est confrontée. En définitive, l'intérêt de la coopération interparlementaire n'est pas limité. Bien au contraire, il est inépuisablement élargi.

**Tableau 27. L'analyse « SWOT » de la coopération interparlementaire au sein de l'UE**

<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-L'assurance des débats interparlementaires à travers la continuité de l'organisation des conférences/réunions interparlementaires et les ateliers simultanés au sein d'une conférence/réunion interparlementaire</li> <li>-L'amélioration des dispositifs d'échange d'informations et de coopération en réseau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Les problèmes inhérents aux conférences/réunions interparlementaires : le niveau de participation variable et la remise en cause de la qualité des débats</li> <li>-Les problèmes d'égalité politique : le niveau différent du pouvoir de contrôle des parlements nationaux et le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE</li> </ul>
<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fonctionner comme un organe de contrôle dans le domaine dans lequel la méthode intergouvernementale prévaut</li> <li>-Fonctionner comme un dispositif pour avoir des débats démocratiques pour la révision des Traités fondant l'UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-L'émergence de l'eurosepticisme ou de l'antifédéralisme au sein des parlements nationaux et européen</li> <li>-Le recul de la coopération interparlementaire issu de la crise sanitaire liée à la Covid-19</li> </ul>

(Ce tableau est établi par l'auteure.)

## **CHAPITRE 2. POUR UN ÉLARGISSEMENT DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE**

La coopération interparlementaire au sein de l'UE est susceptible d'encourager le développement de coopérations interparlementaires dans d'autres domaines et d'autres régions du monde. En ce sens, cette étude sur un recours élargi à la coopération interparlementaire peut apparaître comme une *terra incognita* porteuse de sens. Elle ouvre la porte à de nouvelles possibilités de la coopération interparlementaire, en ne se limitant pas au territoire géographique de l'UE.

La coopération interparlementaire peut jouer non seulement le rôle d'influenceur dans les négociations européennes et internationales (Section I) mais également le rôle d'inspirateur de l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde et le rôle de contre-pouvoir (Section II).

### **Section I – Le rôle d'inspirateur dans les négociations européennes et internationales**

La notion de négociation internationale est le plus souvent assimilée à celle de diplomatie ; or le terme « négociation », apparu au début du XIV<sup>ème</sup> siècle, servait à décrire le travail des ambassadeurs jusqu'à ce que le terme « diplomatie » inventé par Edmund Burke soit employé à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>1809</sup>. C'est pourquoi, dans des négociations internationales et européennes, la coopération interparlementaire pourrait être considérée comme une diplomatie parlementaire. Des négociations entre l'UE et ses États membres ou entre l'UE et un pays tiers jouent un rôle important dans les décisions politiques prises par l'UE. Certes, le PE joue également, et de différentes manières, un rôle important dans des négociations intergouvernementales liées à l'UE. Cependant, la question se pose de savoir si le rôle du PE dans ces négociations est suffisant et si la coopération interparlementaire peut contribuer au renforcement de la légitimité démocratique de telles négociations.

Cette étude démontre pourquoi la coopération interparlementaire est nécessaire dans des négociations relatives aux affaires internes de l'UE et la place actuelle de la coopération interparlementaire dans des négociations relatives aux affaires internes de l'UE (§1). Elle met en évidence également où se trouve la place de la coopération interparlementaire dans des négociations relatives aux affaires externes de l'UE, en faisant des propositions pour améliorer

---

<sup>1809</sup> Voy. Placidi-Frot (D.) (2013). « Ch. 1 – Les négociations internationales à travers le prisme des sciences sociales », in : *Négociations internationales* sous la direction de Petiteville (F.) et Placidi-Frot (D.), Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 31 et s ; Berridge (G.-R.), Keens-Soper (M.) et Otte (Th.-G.) (2001). *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, New York, Palgrave.

la coopération interparlementaire dans ces négociations (§2). Quelles que soient des négociations relatives aux affaires internes ou externes de l'UE, les parlements de l'UE sont en mesure d'influencer de telles négociations, en recourant au cadre de coopération interparlementaire. Cette influence comprend le renforcement d'un contrôle démocratique de la procédure de négociation et la prise en compte des opinions coordonnées des parlements de l'UE lors des négociations.

## **§1. La coopération interparlementaire et les négociations relatives aux affaires internes de l'UE**

Concernant les affaires internes de l'UE, il existe de nombreuses études sur la coopération interparlementaire, mais elles sont centrées sur les forums interparlementaires existants. En revanche, peu de travaux prospectifs ont été consacrés à la coopération interparlementaire afférente aux négociations portant sur l'adhésion à l'UE (A) ou sur le retrait de l'UE (B), et ce alors même qu'une telle entreprise présente le mérite de dessiner des perspectives d'élargissement de la coopération interparlementaire.

### **A. La coopération interparlementaire et les négociations relatives à l'adhésion à l'UE**

Il convient d'examiner d'abord les rôles respectifs du PE et des parlements nationaux dans des négociations relatives à l'adhésion d'un pays candidat à l'UE pour ensuite vérifier la place de la coopération interparlementaire dans des négociations d'adhésion d'un pays candidat à l'UE (1). Considérant la dégradation de l'état de droit et de la démocratie au sein de certains États membres tels que la Hongrie et la Pologne<sup>1810</sup>, il importe de vérifier la continuité du respect des conditions de l'adhésion après l'admission d'un pays candidat à l'UE, car l'appartenance à l'UE va de pair avec le respect des valeurs de l'UE visées à l'article 2 du TUE légitimant et conditionnant l'intégration européenne<sup>1811</sup>. Ainsi, le recours à la coopération interparlementaire devrait être encouragée non seulement afin de coordonner des différents critères du contrôle des conditions d'adhésion au cours des négociations d'adhésion, mais également afin de faire pression sur la Commission et le Conseil pour que ces derniers utilisent sans hésitation des moyens efficaces pour un contrôle du respect des valeurs de l'UE par les États membres (2).

---

<sup>1810</sup> Yves PETIT estime que « [L]e tournant autoritaire et antidémocratique de la Pologne et de la Hongrie, qui s'affranchissent allègrement des principes des traités européens, est bien synonyme d'une remise en cause des valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'Union européenne, de l'apparition d'une fracture en son sein entre l'Est et l'Ouest ». Voy. Petit (Y.) (2018). « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'état de droit », IRENEE/Université de Lorraine, *Civitas Europa*, 1, n° 40, p. 148.

<sup>1811</sup> Petit (Y.) (2018). *op. cit.*, p. 160.

## **1. La contribution potentielle de la coopération interparlementaire dans le cadre des négociations relatives à l'adhésion à l'UE**

Le processus d'adhésion d'un État candidat à l'UE pourrait être considéré comme une structure tripartite qui se compose d'une phase d'ouverture des négociations, d'une phase de contrôle sur le progrès des négociations chapitre par chapitre ainsi que d'une phase finale de l'adhésion avec la ratification d'un accord d'adhésion à l'UE<sup>1812</sup>. Le PE et les parlements nationaux de l'UE sont impliqués dans l'ensemble du processus d'adhésion.

Le PE dispose de pouvoirs formels et informels dans le processus d'adhésion d'un pays candidat à l'UE. Quant à son pouvoir formel, le PE joue aussi un rôle significatif dans les négociations relatives à l'adhésion d'un pays candidat à l'UE, et ce d'autant plus que si le pays candidat adresse sa demande au Conseil, il ne peut devenir un État membre de l'UE sans approbation du PE qui se prononce à la majorité des membres qui le composent<sup>1813</sup>. Le pouvoir informel du PE s'explique par son influence normative à travers tout processus d'adhésion, laquelle influence peut se manifester par deux formes différentes<sup>1814</sup> : En premier lieu, le PE peut faire pression sur le pays candidat, en soulignant des violations du respect des valeurs de l'UE via des outils tels que ses résolutions annuelles émises dans la forme d'une évaluation des rapports annuels par pays de la Commission, des débats au cours d'une séance plénière<sup>1815</sup> et/ou des audiences de ses commissions sur des développements domestiques sensibles dans le pays candidat concerné<sup>1816</sup>. En seconde lieu, les commissions parlementaires conjointes du PE fournissent des occasions pour des échanges directs et réguliers entre des députés européens et des parlementaires d'un pays candidat.

La plupart des parlements nationaux de l'UE pourraient être considérés comme décideurs finals pour la ratification d'un traité d'adhésion car les systèmes constitutionnels de nombreux États membres imposent une ratification parlementaire des accords internationaux<sup>1817</sup>. Les conditions d'adhésion font l'objet d'un accord entre les États membres

---

<sup>1812</sup> Voy. L'annexe au 9<sup>ème</sup> rapport semestriel de la XXXIXe COSAC tenue à Bled-Brdo pri Kranju, Slovénie, les 7 et 8 mai 2008, p. 6.

<sup>1813</sup> L'article 49 §1 du TUE prévoit que « *[T]out État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.* »

<sup>1814</sup> Gürkan (S.) (2019). « The role of the European Parliament in the enlargement process: insights from inter-parliament relations with Turkey », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, p. 221.

<sup>1815</sup> Le PE « *consacre au moins à 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* », voy. Le 9<sup>ème</sup> rapport semestriel de la XXXIXe COSAC, p. 51.

<sup>1816</sup> Corbett (R.), Jacobs (F.) et Shackleton (M.) (2011). *The European Parliament*, John Harper Publishing, p. 341.

<sup>1817</sup> Au Royaume-Uni, la ratification d'un accord international est un acte relevant du pouvoir exécutif (la reine) et en Irlande, elle peut être soumise à référendum. En France, la loi constitutionnelle 2004-2005 du 1<sup>er</sup> mars 2005 précise que tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un pays candidat à l'UE doit

et l'État demandeur puis cet accord « *est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* »<sup>1818</sup> Autrement dit, une fois qu'un traité d'adhésion emporte l'adhésion de la Commission, du Conseil et du PE, il est signé par les représentants du pays candidat et de tous les États membres, puis transmis aux États membres et à l'État demandeur pour ratification<sup>1819</sup>. Dans plusieurs États membres, le processus de ratification d'un traité d'adhésion se déroule le plus souvent au sein de leur parlement conformément à leurs règles constitutionnelles respectives<sup>1820</sup>. En France, la quasi-totalité des traités d'adhésion ont fait l'objet d'une autorisation parlementaire de ratification sur la base de l'article 53 de la Constitution. Or, un nouvel article 88-5, introduit dans la Constitution suite à la loi constitutionnelle 2004-2005 du 1<sup>er</sup> mars 2005, rend obligatoire l'organisation d'un référendum pour toute nouvelle adhésion à l'UE. Cependant, cela ne signifie pas qu'une voie parlementaire soit inutile. En effet, le second alinéa de l'article 88-5 de la Constitution prévoit que « *par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi (autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'UE) selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89* ». Ce qui précède, met en évidence l'importance d'une coopération entre les parlements de l'UE lorsqu'il s'agit de négocier l'adhésion d'un pays candidat à l'UE.

L'article 49 du TUE prévoit que « *[T]out État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union.* » Concernant les critères qui s'imposent à tous les pays candidats à l'adhésion, le Conseil européen de Copenhague tenu en juin 1993 a déterminé trois catégories de critères : les critères politiques<sup>1821</sup>, les critères économiques ainsi qu'une troisième série de critères englobant toutes les autres obligations conditionnant l'adhésion<sup>1822</sup>.

Or, les parlements de l'UE ont des modalités différentes pour contrôler le respect des critères d'adhésion tout au long du processus. Certains parlements peuvent adopter des

---

être soumis au référendum, à l'exception de celui concernant l'adhésion de la Croatie. Voy. Le 9<sup>ème</sup> rapport semestriel de la XXXIX<sup>e</sup> COSAC, p. 52-53.

<sup>1818</sup> L'article 49 §2 du TUE prévoit que « *[L]es conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* »

<sup>1819</sup> Tout traité d'adhésion doit être ratifié comme tout traité constitutif ou modificatif, conformément aux règles constitutionnelles de chaque État membre puisqu'il appartient au droit primaire de l'UE.

<sup>1820</sup> Des contrôles sur des négociations d'adhésion d'un pays candidat à l'UE sont généralement chargés par la commission des affaires européennes d'un parlement, parfois par la commission des affaires étrangères du même parlement. Il existe des parlements de l'UE qui associent ces deux commissions : par exemple, la Chambre basse du parlement chypriote (*Vouli ton Antiprosópon*) et la Chambre basse du parlement slovène (*Državni zbor*).

<sup>1821</sup> Les critères politiques pour l'adhésion s'expliquent par l'article 2 du TUE prévoyant que « *[L]'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.* »

<sup>1822</sup> Voy. Gruber (A.) (2010). « *Où en est l'élargissement de l'Union européenne ?* », *LPA*, 28 mai 2010, n° 106, p. 6 ; Memeti-Kamberi (L.) (2012). *L'État candidat à l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan.

résolutions d'ordre politique (le Sénat tchèque et le parlement portugais) ou juridique (le parlement letton et la Chambre basse slovène) dont le gouvernement est obligé de tenir compte<sup>1823</sup>. Certains parlements de l'UE débattent en séance plénière du processus d'adhésion (la Chambre basse tchèque, le parlement chypriote, le parlement portugais, la Chambre basse luxembourgeoise ainsi que le PE)<sup>1824</sup>. D'autres parlements de l'UE sont soit seulement informés par leur gouvernement de l'état d'avancement des négociations par semestre (les deux Chambres polonaises), soit leur contrôle s'effectue de manière informelle (le parlement italien)<sup>1825</sup>. Il est également loisible aux parlements nationaux de procéder à cet égard à des auditions d'un membre de la Commission et/ou de l'ambassadeur de l'État candidat, comme ont pu par exemple le faire le *Bundestag* allemand et le parlement slovaque<sup>1826</sup>.

Par ailleurs, considérant que des négociations sur un traité d'adhésion se déroulent chapitre par chapitre et qu'elles sont conduites selon le principe suivant : « rien n'est approuvé tant que tout n'est pas approuvé »<sup>1827</sup>, la coopération interparlementaire est susceptible de contribuer à la réussite du processus d'adhésion car cette coopération contribue à résoudre des discordances sur un ou des chapitres particuliers et à coordonner des différents critères pour un examen sur le niveau d'un pays candidat concernant les valeurs sur lesquelles est fondée l'UE et à une harmonisation des différentes manières de contrôle parlementaire. De plus, en coopérant avec le PE qui jouit de pouvoirs formels et informels dans le processus d'adhésion, les parlements nationaux sont susceptibles d'influencer les négociations d'adhésion.

Les conférences interparlementaires au sein de l'UE et les réunions interparlementaires des commissions du PE autorisent la participation des parlementaires des pays candidats en tant qu'observateurs. Cela permet aux pays candidats de s'habituer aux questions européennes et de favoriser la mise en réseau – le « networking » - au cours des négociations d'adhésion. Les parlementaires des pays candidats participant aux forums interparlementaires, tels que la COSAC et les réunions interparlementaires des commissions du PE, pourraient influencer leur gouvernement concernant la politique d'adhésion à l'UE, en mobilisant les informations qu'ils ont obtenues lors d'une Conférence/réunion interparlementaire. Cela pourrait contribuer à réduire l'écart qui existe entre l'UE et le pays candidat concerné.

Pour toutes ces raisons, la coopération interparlementaire devrait être encouragée dans le cadre des négociations d'adhésion. Elle pourrait en outre jouer un rôle significatif même après l'adhésion au profit d'un renforcement du contrôle du respect des valeurs de l'UE par ces pays.

---

<sup>1823</sup> Le 9<sup>ème</sup> rapport semestriel de la XXXIX<sup>e</sup> COSAC, p. 51.

<sup>1824</sup> *Ibid.*

<sup>1825</sup> *Ibid.*

<sup>1826</sup> *Ibid.*

<sup>1827</sup> Le 9<sup>ème</sup> rapport semestriel de la XXXIX<sup>e</sup> COSAC, p. 50.

## **2. La contribution potentielle de la coopération interparlementaire au contrôle du respect continu des conditions d'adhésion des États membres de l'UE**

Bien que la coopération interparlementaire soit un dispositif utile non seulement pour les parlements de l'UE mais aussi pour les parlements des pays candidats dans le cadre des négociations d'adhésion, elle n'est pas fréquemment utilisée. En effet, la question de l'adhésion d'un pays candidat à l'UE comme celle, plus généralement, de l'élargissement sont rarement inscrites sur l'ordre du jour des forums interparlementaires<sup>1828</sup>. Ces forums sont cependant, comme cela a été relevé, ouverts aux parlements des pays candidats<sup>1829</sup>. Ces derniers peuvent donc dépêcher une délégation aux forums interparlementaires sachant néanmoins que celle-ci ne disposera pas du droit d'intervenir ni de voter au cours des réunions en question.

Après les trois dernières significatives vagues d'adhésion (en 2004, 2007, 2013), l'élargissement de l'UE semble faire une pause bien qu'il existe encore sept pays candidats<sup>1830</sup>. Il semble donc qu'à ce jour, la coopération interparlementaire ait cessé d'être active concernant des négociations d'adhésion. Toutefois, la coopération interparlementaire devrait être encouragée à reprendre ces négociations d'adhésion en attente pour autant que les pays candidats ne retirent pas leur demande d'adhésion<sup>1831</sup>.

Or, dans son rapport, le PE affirme que « *[L]’Union européenne reste très stricte quant au respect des valeurs et des normes communes par les pays candidats, mais manque d’outils efficaces de contrôle et de sanction dès que ces pays ont rejoint l’Union européenne* »<sup>1832</sup>. Dans cette situation, la coopération interparlementaire pourrait être utile non seulement pour des négociations d'adhésion mais également pour corriger effectivement les pratiques des États membres de l'UE qui violent les valeurs de l'UE, valeurs qui sont communes à l'ensemble de ses États membres<sup>1833</sup>. En effet, la COSAC affirme que la protection de la démocratie et de

---

<sup>1828</sup> Par exemple, La XXXIXème COSAC, tenue à Bled-Brdo pri Kranju du 7 au 8 mai 2008, a discuté de la coopération entre l'UE et les pays des Balkans occidentaux dans le domaine des affaires intérieures. Plus récemment, la LIXème COSAC, tenue à Sofia du 17 au 19 juin 2018, a traité le thème intitulé « Intégration et connectivité des Balkans occidentaux-un nouvel élan pour la politique d'élargissement de l'UE » dans sa deuxième séance plénière.

<sup>1829</sup> À la différence des règlements intérieurs des autres forums interparlementaires, le règlement intérieur du GCPC d'Europol ne précise pas la possibilité de participation des parlements des pays candidats dans une réunion du GCPC, les parlements des pays candidats peuvent demander à la présidence de la réunion d'un statut d'observateur pour participer à ladite réunion.

<sup>1830</sup> À l'heure actuelle, il existe cinq pays candidats officiles (la Turquie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et l'Albanie,) et deux pays candidats potentiels (la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo).

<sup>1831</sup> L'Islande s'était officiellement portée candidate à l'intégration en 2009 et les négociations en vue de son adhésion à l'UE ont été ouvertes en juillet 2010, mais à la suite des élections législatives d'avril 2013, le nouveau gouvernement islandais a abandonné le processus des négociations et finalement annoncé son retrait le 12 mars 2015.

<sup>1832</sup> Rapport Rui Tavares, sur la situation en matière de droits fondamentaux : *normes et pratiques en Hongrie*, Parlement européen, Doc. A7-0229/2013, 24 juin 2013, point 62.

<sup>1833</sup> Le respect des valeurs de l'UE est « *non seulement une question de crédibilité de son action intérieure comme extérieure, mais aussi la condition minimale pour la construction de l'union de droit, fragile édifice qui tente de se structurer autour du modèle européen de l'état de droit* ». Voy. Péraldi-Leneuf (F.) (2020). « Le respect par l'Union de ses propres valeurs : comment assurer la crédibilité de l'union de droit ? », in : F. Péraldi-Leneuf (dir.), *Les valeurs de l'Union européenne*, Paris, Éditions A. PEDONE, p. 138.

l'État de droit est une condition essentielle de la confiance entre les États membres et de l'acceptation de l'intégration européenne par leurs citoyens<sup>1834</sup>.

Il convient d'abord d'examiner des dispositifs qui ont but de sanctionner des États membres violant les valeurs de l'UE telles que la démocratie et l'État de droit (a) et d'étudier ensuite comment la coopération interparlementaire pourrait contribuer à la protection des valeurs de l'UE dans les États membres de l'UE (b).

### **a) Les dispositifs ayant but de sanctionner des États membres violant les valeurs de l'UE**

En vue d'endiguer le non-respect des valeurs de l'UE par la Pologne et la Hongrie, deux moyens sont souvent mentionnés. Il s'agit des procédures en constatation de manquement aux obligations résultant du droit de l'UE ou aux valeurs de l'UE<sup>1835</sup>. Mais l'efficacité de ces procédures juridictionnelles ou extrajudiciaires est remise en cause<sup>1836</sup>. La procédure en manquement susceptible d'être engagée auprès de la Cour de justice peut durer plusieurs années. De plus, les comportements récents des gouvernements polonais et hongrois démontrent « *les limites de l'efficacité du recours en manquement dans la situation où les autorités élus d'un État membre ont fait le choix politique de violer l'article 2 TUE* »<sup>1837</sup>. En ce qui concerne l'activation de l'article 7 du TUE, « *le dispositif de sanction politique paraît trop lourd dans ses procédures, trop dépendant des majorités intergouvernementales, et trop brutal dans ses effets* »<sup>1838</sup>. Par ailleurs, considérant sa nature de procédure de sanction politique comportant une dimension infamante, ce dispositif doit être utilisé avec précaution, afin d'éviter toute stigmatisation de l'État membre concerné, ce qui serait contreproductif<sup>1839</sup>.

Afin de surmonter une telle impasse, la Commission a proposé un mécanisme européen de protection de l'État de droit selon lequel l'ensemble des fonds du budget sont conditionnés au respect de l'État de droit<sup>1840</sup>. Ce mécanisme a but de permettre à l'UE « *de suspendre,*

---

<sup>1834</sup> La question 1.6 du questionnaire pour le 34<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC.

<sup>1835</sup> L'article 7 du TUE porte sur une procédure de constatation de l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du TUE. Selon l'article 7 §3 du TUE, une fois constaté l'existence d'une telle violation, « *le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil* ».

<sup>1836</sup> « Il est très peu aisé de sanctionner un gouvernement formé, à la suite d'élections démocratiques et, lui retirer son droit de vote, comme le prévoit l'article 7 TUE, peut ne pas paraître réaliste. », voy. Petit (Y.) (2018). *op. cit.*, p. 157.

<sup>1837</sup> Kochenov (D.) et Pech (L.) (2015). *op. cit.*, p. 3.

<sup>1838</sup> Simon (D.) (2013). Repère, « Hongrie : valeurs de l'Union versus identité constitutionnelle des États membres », *Europe*, n° 8-9, Août, p. 8.

<sup>1839</sup> Petit (Y.) (2018). *op. cit.*, p. 157 ; L'article 7 du TUE est considéré comme « *un mécanisme de « dernier recours* », dont l'enclenchement peut mener jusqu'à la suspension des droits politiques des États membres, tel le droit de vote au sein du Conseil ». Voy. Rizcallah (C.) (2020). *Le principe de confiance mutuelle en droit de l'Union européenne. Un principe essentiel à l'épreuve d'une crise des valeurs*, Bruxelles, Bruylant, p. 331.

<sup>1840</sup> Voy. L'article 1 du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.U.E.* L433 I du 22 décembre 2020, p. 1-10 ; Concernant la chronologie du mécanisme européen de protection de l'État de droit, voy. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_mechanism\\_factsheet\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_mechanism_factsheet_fr.pdf)

*réduire ou restreindre l'accès aux fonds de l'UE d'une manière proportionnée à la nature, à la gravité et à l'étendue des défaillances généralisées de l'État de droit* »<sup>1841</sup>. Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 présenté par la Commission contient une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre<sup>1842</sup>. Dans son discours, l'ancien Président de la Commission, J.-C. JUNCKER a exprimé que la Commission est favorable à un « *renforcement du lien entre le budget européen et le respect de l'État de droit qui est un préalable indispensable à la bonne gestion financière et à la mise en œuvre effective du budget* »<sup>1843</sup>. Les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen tenue à Bruxelles du 17 au 21 juillet 2020 a concrétisé l'introduction d'un régime de conditionnalité pour le budget et un nouvel instrument pour la relance (750 milliards d'euros), *Next Generation EU*<sup>1844</sup>.

## **b) La manière dont la coopération interparlementaire contribue à la protection des valeurs de l'UE dans les États membres de l'UE**

La coopération interparlementaire pourrait autant renforcer le recours à deux dispositifs existants (un recours en manquement et une activation de l'article 7 du TUE) que contribuer au fonctionnement du nouveau mécanisme de protection de l'État de droit, lequel a été proposé par la Commission<sup>1845</sup>. Plusieurs parlements nationaux pourraient émettre un « carton vert » afin de demander à la Commission qui hésite à agir, de saisir un recours en manquement contre un État membre qui viole une valeur de l'UE devant la CJUE en vertu de l'article 258 du TFUE<sup>1846</sup>. Or, notons que la CJUE n'est pas compétente pour être directement saisie en vertu de l'article 2 du TUE. La CJUE peut condamner un État membre qui viole une ou des valeurs de l'UE, en ne se référant pas à l'article 2 du TUE<sup>1847</sup>. Dans l'arrêt de la CJUE du 24 juin 2019, *Commission c. Pologne*, aff. C-619/18, en vertu de l'article 19 §1, second alinéa du TUE et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, la CJUE déclare que la République

---

<sup>1841</sup> Commission européenne, MEMO/18/3621, 2 mai 2018.

<sup>1842</sup> COM (2018) 324 final du 2 mai 2018, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre.

<sup>1843</sup> Discours à la séance plénière du Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, Speech/18/3649, 2 mai 2018.

<sup>1844</sup> Concernant *Next Generation EU*, voy. Le budget de l'Union, moteur du plan de relance pour l'Europe, publié le 27 mai 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_1-fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1-fr.pdf).

<sup>1845</sup> La Commission a proposé une idée de conditionnalité liée à l'état de droit et ressources propres. Le PE et le Conseil ont accordé cette idée. Voy. Résolution du PE du 17 décembre 2020 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'accord interinstitutionnel, l'instrument de l'Union européenne pour la relance et le règlement relatif à l'état de droit (2020/2923(RSP)), P9\_TA(2020)0360.

<sup>1846</sup> L'article 258 du TFUE prévoit que « [S]i la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne ».

<sup>1847</sup> Dans l'arrêt de la CJUE du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, aff. C-64/16, la Cour affirme que la valeur de l'État de droit est concrétisée par l'article 19 TUE. Voy. Labayle (H.) (2018). « Winter is coming : la Hongrie, la Pologne, l'Union européenne et les valeurs de l'Etat de droit », *GDR-ELSJ*, consultation disponible à [<http://www.gdr-elsj.eu/2018/09/26/informations-generales/winter-is-coming-la-hongrie-la-pologne-lunion-europeenne-et-les-valeurs-de-letat-de-droit-deuxieme-partie/>].

de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE « *d'une part, en prévoyant l'application de la mesure consistant à abaisser l'âge de départ à la retraite des juges du Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) aux juges en exercice ayant été nommés à cette juridiction avant le 3 avril 2018 et, d'autre part, en accordant au président de la République le pouvoir discrétionnaire de prolonger la fonction judiciaire active des juges de ladite juridiction au-delà de l'âge du départ à la retraite nouvellement fixé* »<sup>1848</sup>. Même si tout État membre est susceptible de saisir un recours en manquement contre un tel État membre devant la CJUE (Art. 259 du TFUE), en pratique, la Commission n'intervient qu'en tant que gardienne des Traités. En fait, lors de la deuxième séance plénière de la LVème COSAC, intitulée "Le rôle des parlements nationaux dans la protection de l'État de droit dans l'UE", M. Philip CORDERY, membre de l'Assemblée nationale française, a posé la question de savoir comment la violation de l'État de droit par un État membre de l'UE pourrait déclencher un « carton vert »<sup>1849</sup>.

Concernant une activation de l'article 7 du TUE en cas de manquement, même si le PE demande au Conseil de prendre rapidement des mesures conformément à l'article 7 du TUE, il demeure d'après étapes : la procédure de l'article 7 §1 du TUE est enclenchée à la majorité des quatre cinquièmes des membres du Conseil et l'article 7 §2 dudit Traité requiert l'unanimité du Conseil européen afin que ce dernier constate l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du TUE<sup>1850</sup>. En traitant une activation de l'article 7 du TUE comme un thème de discussion au sein des forums ou des réunions interparlementaires, les parlements nationaux pourraient se rendre compte de la gravité de la situation d'un État membre concerné et l'importance d'une activation de l'article 7 du TUE et puis persuader et faire pressions sur leur gouvernement respectif pour que ce dernier vote pour la mise en œuvre de l'article 7 du TUE au sein des réunions du Conseil et du Conseil européen.

Quant à la proposition de la Commission pour que l'accès aux fonds de l'UE soit conditionné au respect de l'État de droit, la coopération interparlementaire pourrait contribuer à la mise en place de ce nouveau mécanisme, en exprimant son soutien à ce mécanisme dans une conclusion de ses réunions<sup>1851</sup>. En effet, la réunion interparlementaire des commissions (LIBE) se sont tenue sous forme de webinaire le 10 novembre 2020 afin de discuter du premier

---

<sup>1848</sup> CJUE, 24 juin 2019, *Commission c. Pologne*, aff. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531. Concernant l'analyse approfondie sur cet arrêt, voy. Vial (C.) (2019). « III. La complémentarité des contrôle politique et juridictionnel aux fins du respect de l'État de droit dans l'Union », in : *Annuaire de droit de l'Union européenne 2018* (sous la direction de Claude Blumann et de Fabrice Picod), Paris, Éditions Panthéon-Assas, pp. 439-446.

<sup>1849</sup> Le compte rendu de la réunion de la LVème COSAC, tenue à La Haye du 12 au 14 juin 2016. (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5662cb698016630e6410e04bf.do>).

<sup>1850</sup> Ici, on constate le rôle limité du PE dans les mécanismes existants de protection de l'État de droit. En effet, le PE ne dispose pas de pouvoir de contraindre le Conseil à procéder au vote. Voy. Jurik (B.) (2020). « L'(im)puissance du Parlement européen face aux contestations de l'État de droit », in : *Les élections européennes, 40 ans après. Bilan, enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, p. 211.

<sup>1851</sup> Dans sa communication, la Commission européenne a déjà encouragé le développement d'une coopération interparlementaire spécifique sur les questions relatives à l'état de droit, à laquelle la Commission européenne pourrait contribuer. Voy. COM(2019)343 final du 17 juillet 2019, Communication de la Commission, *Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – Plan d'action*.

rapport annuel sur l'État de droit publié par la Commission et du rôle des parlements nationaux de l'UE<sup>1852</sup>. Dans cette réunion, le PE a partagé son rapport sur l'établissement d'un mécanisme de l'UE sur démocratie, l'État de droit et des droits fondamentaux avec ses homologues nationaux<sup>1853</sup>. Par ailleurs, la conférence interparlementaire sur la SCEG et/ou les réunions interparlementaires des commissions (BUDG) pourraient surveiller la transparence et la proportion satisfaisante de la mise en œuvre du mécanisme, par un compte rendu au sein de leurs réunions<sup>1854</sup>.

Ce faisant, la coopération interparlementaire pourrait fonctionner comme un dispositif visant à renforcer le contrôle sur la continuité du respect des conditions d'adhésion des États membres de l'UE. Elle joue un rôle indispensable tant dans les négociations d'adhésion à l'UE que dans les négociations du retrait de l'UE.

## **B. La coopération interparlementaire et les négociations relatives à la sortie de l'UE**

Lorsque le résultat du référendum britannique sur le *Brexit* (le retrait du Royaume-Uni de l'UE) est apparu le 23 juin 2016<sup>1855</sup>, l'Europe entière a été surprise puisque le « retour des États »<sup>1856</sup> a été pour la première fois illustré par le Royaume-Uni dans l'histoire de construction européenne. Les parlements de l'UE ont été aussi embarrassés par le résultat du référendum britannique car le retrait du Royaume-Uni de l'UE est « *un acte inédit mais cependant regrettable, dès lors qu'aucun État membre n'a jusqu'à présent quitté l'Union européenne* »<sup>1857</sup>. Les négociations sur le *Brexit* sont décrites comme « *prétentions proclamées par l'UE versus indétermination attentiste du Royaume-Uni* »<sup>1858</sup> car ce dernier n'a notifié que ses intentions fin mars 2017, ce qui a tardé à déclencher le processus de retrait.

L'UE et le Royaume-Uni sont finalement parvenu à un accord sur l'intégralité de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE le 17 octobre 2019. Cet accord, ratifié par le PE et le parlement britannique, est entré en vigueur le 31 janvier 2020 à minuit. Depuis le 1<sup>er</sup> février

---

<sup>1852</sup> Réunion interparlementaire des commissions, « *The first annual rule of law report by the Commission and the role of national parliaments* », le 10 novembre 2020, PE, Bruxelles.

<sup>1853</sup> PE, rapport du 29 septembre 2020 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux (2020/2072(INL)), Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Rapporteur : Michal Šimečka.

<sup>1854</sup> Considérant que dans le cadre du Semestre européen, les questions relatives aux droits fondamentaux peuvent faire l'objet de recommandations par pays, il y a matière à la coopération interparlementaire au sein de l'UE pour qu'elle discute de la question relative à la violation du respect de l'état de droit d'un ou des États membres.

<sup>1855</sup> Une majorité des électeurs britanniques (51,9 %) a voté en faveur du « sortir » alors que 48,1% ont voté en faveur du « rester ».

<sup>1856</sup> Cf. Rigaux (A.) (2008). « Derrière les rideaux de fumée du traité de Lisbonne : le « retour des États » ? », in : *La France, l'Europe et le monde. Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier*, Paris, A. Pedone, pp. 447-465.

<sup>1857</sup> Résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 sur les négociations avec le Royaume-Uni après la notification de son intention de se retirer de l'UE, P8\_TA (2017)0102, (2017/2593(RSP)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0102\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0102_FR.html)

<sup>1858</sup> Potteau (A.) (2020). « La négociation du règlement financier du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne », *Revue française de finances publiques*, n° 151, p. 143.

2020, le Royaume-Uni ne participe plus au processus décisionnel de l'UE, mais il a été cependant contraint d'appliquer le droit de l'UE pendant une période dite « de transition »<sup>1859</sup> qui s'est achevée le 31 décembre 2020. Même si une nouvelle phase de négociation portant sur le choix de la nouvelle relation commerciale entre l'UE et le Royaume-Uni s'est ouverte le 2 mars 2020, elle a été interrompue par la crise sanitaire liée à la pandémie du Covid-19 qui a frappé le monde entier. Finalement, la Commission européenne et le Royaume-Uni sont parvenus à un accord sur les modalités de la future coopération entre l'UE et le Royaume-Uni le 24 décembre 2020 et le président du Conseil européen et la présidente de la Commission européenne ont donc signé l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni le 30 décembre 2020<sup>1860</sup>.

Dans ce contexte, non seulement le PE mais aussi les parlements nationaux de l'UE sont préoccupés par la question du *Brexit*. Les parlements nationaux de l'UE ont dû discuter des effets du référendum britannique sur leurs politiques nationales<sup>1861</sup>. Cette étude vise à examiner le rôle de la coopération interparlementaire tant dans les négociations pour aboutir à un accord de retrait que dans des négociations pour la relation future entre l'UE et le Royaume-Uni. En examinant le rôle du PE dans les négociations relatives au *Brexit* (1) et des activités exercées par les parlements de l'UE concernant le *Brexit* dans le cadre de la coopération interparlementaire (2), il convient d'établir un état de lieux de la coopération interparlementaire en la matière et de chercher des solutions pour améliorer cette coopération dans ce cadre.

## **1. Le rôle du PE dans les négociations sur le *Brexit***

L'accord de retrait diffère de l'accord d'adhésion en ce que l'UE – et non chacun des États membres – y est partie<sup>1862</sup>. En principe, du côté de l'UE, à la lumière des orientations du Conseil européen, la Commission, en tant que représentant de l'UE, participe à des négociations dont l'objectif est d'aboutir à un accord de retrait<sup>1863</sup>. Ce dernier est conclu au nom de l'Union

---

<sup>1859</sup> Durant cette période, les marchandises s'échangent encore librement – sans barrières douanières ni financières – de part et d'autre de la Manche. Voy. Considère-Charon (M.-C.) (2020). « La négociation post-Brexit : un chemin semé d'embûches », *Politique étrangère*, 2, été, p. 135.

<sup>1860</sup> Voy. L'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni, *J.O.U.E.* L 444 du 31 décembre 2020, p. 1486-1487. Cet accord est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2021. Florence Chaltiel estime que cet accord est une innovation juridique dans le sens où la concomitance des accords (accord de retrait et accord commercial) « témoigne à la fois de la volonté politique de poursuivre une coopération, même hors traité, et de la nécessité d'accompagner juridiquement ces accords, en respectant les principes énoncés lors du processus de sortie ». Voy. Chaltiel (F.) (2021). « Une nouveauté juridique. Les premiers accords entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, État anciennement membre », *Revue de l'Union européenne*, n° 649, p. 321.

<sup>1861</sup> Dès le référendum britannique sur le *Brexit*, dix parlements/chambres avaient tenu un débat en plénière, 21 avaient tenu un débat au sein de la commission chargée des affaires européennes, et quatre ont mis en place un comité spécial à cette fin. Huit parlements/chambres ont exprimé leur intention de tenir le débat après le déclenchement de l'article 50 du TUE. Voy. Le 27<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LVIIème COSAC tenue à La Valette du 28 au 30 mai 2017.

<sup>1862</sup> Bernard (E.) et Hillion (C.) (2017). « La préparation européenne du Brexit : le cadre des négociations », in : *Le Brexit*, Bruxelles, Le Bruylant, p. 45.

<sup>1863</sup> L'accord de retrait est négocié conformément à l'article 218 §3 du TFUE qui prévoit que « [L]a Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des

par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du PE (Art. 50 du TUE). Dans ce contexte, comparé aux autres institutions européennes telles que la Commission et le Conseil, il semble que le rôle du PE dans la procédure du retrait du Royaume-Uni de l'UE soit limité.

Toutefois, le rôle du PE demeure indispensable au succès des négociations car d'une part, au titre de l'article 50 du TUE, l'assemblée parlementaire européenne doit approuver l'accord final par un vote à la majorité simple et d'autre part, elle a la prérogative de surveiller le processus de négociation conformément à l'article 218 du TFUE mentionnant que le PE doit être pleinement informé à toutes les étapes de la procédure<sup>1864</sup>.

Le PE s'était efforcé d'être étroitement impliqué dans les négociations, en recourant à la conférence des présidents des groupes politiques du PE, la conférence des présidents des commissions du PE ainsi que ses commissions. Tout d'abord, lors de la réunion du 8 septembre 2016, la conférence des présidents des groupes politiques du PE a désigné Guy VERHOFSTADT, président du groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE), comme coordinateur du PE pour les négociations sur le retrait du Royaume-Uni de l'UE, afin que le PE soit impliqué dans toutes les étapes des futures négociations<sup>1865</sup>.

La désignation d'un tel coordinateur est nécessaire tant pour une approche coordonnée du PE dès le début des négociations que pour une coordination avec la Commission, en particulier avec Michel BARNIER, nommé par la Commission pour diriger le groupe de travail portant sur la préparation et la conduite des négociations avec le Royaume-Uni en vertu de l'article 50 du TUE<sup>1866</sup>.

Chaque commission du PE a été sollicitée pour produire des analyses des implications du retrait du Royaume-Uni sur leur domaine d'action respectif avant le déclenchement de l'article 50 du TUE. Plus concrètement, elle a été sollicitée pour étudier quatre questions principales à savoir : les conséquences possibles du retrait du Royaume-Uni sur les dossiers législatifs du PE actuellement en discussion, les répercussions possibles sur les dossiers législatifs actuellement en discussion dans le cas où ils ne seraient pas conclus avant le retrait du Royaume-Uni de l'UE ou en cas de retard, les politiques, programmes et législations en vigueur de l'UE qui devraient figurer dans l'accord de retrait ainsi que la façon dont les politiques, les programmes et la législation actuellement en vigueur de l'UE figureront dans

---

*recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union ».*

<sup>1864</sup> L'analyse approfondie du PE « Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, questions juridiques et de procédures » publié en mars 2017, Auteurs : Jésus Carmona, Carmen-Christina Cîrlig et Gianluca Sgueo, PE 599.352 ; Concernant l'obligation d'information du PE, voy. L'arrêt de la CJUE du 24 juin 2014, *Parlement européen c. Conseil de l'UE*, aff. C-658/11.

<sup>1865</sup> L'analyse approfondie du PE « Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, questions juridiques et de procédures » *op. cit.*

<sup>1866</sup> Commission européenne, Le Président Juncker nomme Michel Barnier Négociateur en chef chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du TUE, communiqué de presse, juillet 2016. (Consultation disponible à [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_16\\_2652](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_2652)).

toute relation entre l'UE et le Royaume-Uni<sup>1867</sup>. Toutes ces analyses constituent la base de la résolution du PE du 5 avril 2017<sup>1868</sup>. Cette résolution constitue la contribution du PE aux lignes directrices des négociations déterminées par le Conseil européen et au futur cadre des relations entre l'UE et le Royaume-Uni<sup>1869</sup>. Elle constitue également le prisme par lequel le PE évalue le processus de négociation ainsi que tout accord conclu entre l'UE et le Royaume-Uni<sup>1870</sup>.

Les efforts du PE pour être impliqué dans les négociations liées au *Brexit* ne s'y arrêtent pas. Le Président du PE, Antonio TAJANI, et le coordinateur du PE pour les négociations sur le *Brexit*, Guy VERHOFSTADT, se sont rendus en visite officielle au Royaume-Uni et dans certains États membres de l'UE pour des échanges directs<sup>1871</sup>. L'intervention active du PE dans les négociations liées au *Brexit* encourage la coopération interparlementaire concernant ces négociations.

## **2. La coopération interparlementaire liée aux négociations sur le *Brexit***

Peu de temps après l'ouverture des négociations prévues par l'article 50 du TUE portant sur la sortie d'un État membre de l'UE le 29 mars 2017, le PE et les parlements nationaux de l'UE se sont mis d'accord pour traiter de questions relatives au *Brexit* dans le cadre de la coopération interparlementaire<sup>1872</sup>. Ces questions faisaient donc l'objet d'une discussion au sein de la COSAC, de la réunion interparlementaire des commissions (AFET et AFCO), de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC ainsi que de la Conférence interparlementaire sur la SCEG<sup>1873</sup>. Dans cette dernière, bien que des questions relatives au *Brexit* n'aient pas fait l'objet d'un des thèmes à traiter sur l'ordre du jour, elles ont été indirectement traitées lors de la quatrième séance plénière de ladite Conférence dans laquelle

---

<sup>1867</sup> L'analyse approfondie du PE « Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, questions juridiques et de procédures » publié en mars 2017, *op. cit.*

<sup>1868</sup> Le PE a adopté, en séance plénière, une résolution sur les négociations avec le Royaume-Uni, qui fixe les principes et les principales conditions du PE en vue de l'approbation de l'accord de retrait. Voy. Résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 sur les négociations avec le Royaume-Uni après la notification de son intention de se retirer de l'UE, *op. cit.*

<sup>1869</sup> L'analyse approfondie du PE « Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, questions juridiques et de procédures » publié en mars 2017, *op. cit.*

<sup>1870</sup> Résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 sur les négociations avec le Royaume-Uni après la notification de son intention de se retirer de l'UE, *op. cit.*

<sup>1871</sup> Le 30<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LX<sup>ème</sup> COSAC tenue à Vienne du 18 au 20 novembre 2018, p. 20.

<sup>1872</sup> La grande majorité des parlements/chambres ont convenu que l'évolution du processus de négociation relative au *Brexit* devrait se refléter dans les travaux de la COSAC. Voy. Le 27<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LVII<sup>ème</sup> COSAC tenue à La Valette du 28 au 30 mai 2017, p. 22.

<sup>1873</sup> La LVII<sup>ème</sup> COSAC tenue à La Valette du 28 au 30 mai 2017, la LX<sup>ème</sup> COSAC tenue à Vienne du 18 au 20 novembre 2018, la réunion interparlementaire des commissions (AFCO) du PE tenue à Bruxelles le 10 octobre 2018 et la réunion interparlementaire des commissions (AFET) du PE tenue à Bruxelles le 2 avril 2019, la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC qui a eu lieu à Bucarest du 7 au 8 mars 2019 ainsi que la Conférence interparlementaire sur la SCEG, tenue à Tallinn du 29 au 31 octobre 2017.

les parlements de l'UE ont discuté de l'impact économique du *Brexit* sur l'UE-27<sup>1874</sup>. Dans un des ateliers de travail de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC qui a eu lieu à Bucarest du 7 au 8 mars 2019, a été discuté l'avenir de la PESC/PSDC dans la perspective du *Brexit*. Lors de la LVII COSAC tenue à La Valette du 28 au 30 mai 2017, les parlements de l'UE ont discuté de la manière dont ils devraient être informés du processus de négociation<sup>1875</sup>. Par ailleurs, le secrétariat de la COSAC a demandé aux parlements de l'UE si des discussions avaient eu lieu sur l'impact possible que l'accord avec le Royaume-Uni aurait pu avoir sur les quatre libertés<sup>1876</sup>.

Grâce aux réponses des parlements de l'UE aux questionnaires proposés par le secrétariat de la COSAC, les parlements de l'UE peuvent savoir comment leurs homologues traitent des questions relatives au *Brexit* et améliorer leur propre manière de traiter ces questions, en se référant aux expériences de leurs homologues. Quant au suivi du *Brexit*, certains parlements, de manière générale, les parlements nationaux reçoivent les documents relatifs aux négociations sur le *Brexit* de leurs gouvernements et les informations sur les travaux du Conseil des affaires générales<sup>1877</sup>. Mais, allant au-delà des simples consultations, certains parlements tels que le parlement lituanien et le parlement slovaque ont approuvé les positions du gouvernement ou lui ont attribué un mandat sur le sujet avant les réunions du Conseil des affaires générales<sup>1878</sup>. Dans le cas du parlement français, l'Assemblée nationale a établi une mission d'information sur le suivi des négociations liées au *Brexit* et l'avenir des relations de l'UE et de la France avec le Royaume-Uni alors que le Sénat a mis en place un groupe de suivi sur le *Brexit* et la refondation de l'UE<sup>1879</sup>.

Les parlements nationaux de l'UE pourraient influencer le processus de négociation, en faisant pression sur leur gouvernement respectif qui prend part à des réunions du Conseil qui discute des questions relatives au *Brexit*. Pour le faire efficacement, ils pourraient échanger des informations entre eux et avec l'appui du PE dans des forums et/ou réunions interparlementaires. Dans ces derniers, les parlementaires nationaux auraient pu inviter Michel BARNIER, négociateur en chef de la Commission chargé de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni, à rendre des comptes. De ce fait, la coopération interparlementaire aurait pu jouer un rôle de contrôle démocratique sur les activités des institutions européennes, lesquelles sont liées aux négociations sur le *Brexit*, et compléter le rôle du PE dans un tel contrôle. Par ailleurs, elle pourrait jouer également un rôle majeur dans une révision des traités, laquelle tient compte du retrait du Royaume-Uni de l'UE.

---

<sup>1874</sup> Le retrait du Royaume-Uni, un des importants contributeurs au financement des politiques et des programmes de l'UE, a alimenté des débats lors de la quatrième séance plénière de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, tenue à Tallinn du 29 au 31 octobre 2017.

<sup>1875</sup> Voy. Le graphique 5.

<sup>1876</sup> Le 27<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LVII<sup>ème</sup> COSAC tenue à La Valette du 28 au 30 mai 2017, p. 23.

<sup>1877</sup> Le 30<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LX<sup>ème</sup> COSAC tenue à Vienne du 18 au 20 novembre 2018, p. 17.

<sup>1878</sup> *Ibid.*

<sup>1879</sup> Le 30<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LX<sup>ème</sup> COSAC tenue à Vienne du 18 au 20 novembre 2018, p. 18.

En ce qui concerne les relations futures avec le Royaume-Uni, la coopération interparlementaire pourrait permettre aux parlements nationaux de l'UE d'échanger des informations concernant les domaines les plus sensibles comme celui de la pêche et de coordonner leurs positions dans les domaines, afin que le négociateur en chef de la Commission tienne compte, lors des négociations avec le Royaume-Uni, des positions de certains États membres (la France, la Belgique, les Pays-Bas ou le Danemark) qui sont plus attentifs à de tels domaines<sup>1880</sup>. Elle pourrait également contribuer à coordonner les positions de ces États de sorte que ces derniers puissent avoir une voix forte qui soit susceptible d'être prise en compte dans la position définitive de l'UE.

Depuis le jour suivant la date de l'entrée en vigueur de l'accord de retrait (le 1 février 2020), le statut du parlement britannique dans le cadre de coopération interparlementaire au sein de l'UE a cessé d'être celui de membre pour devenir un membre de transition lequel n'a pas de droit de participer à un vote lors de l'adoption des conclusions. Lors de la réunion extraordinaire des présidents de la COSAC qui a eu lieu le 16 juin 2020 sous la forme de visioconférence, M. Lord Charles KINNOULL, le président de la commission de l'UE de la Chambre des Lords britannique et M. William CASH, le président de la commission de contrôle européen de la Chambre des communes britannique y ont participé en tant que membres de transition<sup>1881</sup>. Lors de la réunion des présidents de LXIV<sup>ème</sup> COSAC tenue sous forme de visioconférence le 14 septembre 2020, seul M. Lord Charles KINNOULL, le président de la commission de l'UE de la Chambre des Lords britannique y a pris part en tant que membre de transition. En juillet 2020, les présidents des Chambres britanniques ont envoyé une lettre aux présidents du parlement allemand (*Bundestag* et *Bundesrat*) afin de féliciter l'ouverture de la présidence allemande du Conseil de l'UE et de demander au président du parlement allemand et à la troïka de la COSAC de tenir compte d'étendre une invitation aux Chambres britanniques dans des réunions/conférences interparlementaires qui auraient lieu sous la présidence allemande<sup>1882</sup>. Cela démontre que le parlement britannique souhaite continuer à avoir de bonnes relations avec ses interlocuteurs dans les parlements nationaux de l'UE.

En somme, à la lumière de ce qui précède, la coopération interparlementaire peut contribuer au renforcement du processus démocratique dans le cadre des négociations relatives aux affaires internes de l'UE, telles que l'adhésion à l'UE et le retrait de l'UE. Elle peut le faire également dans le cadre des négociations relatives aux affaires externes de l'UE.

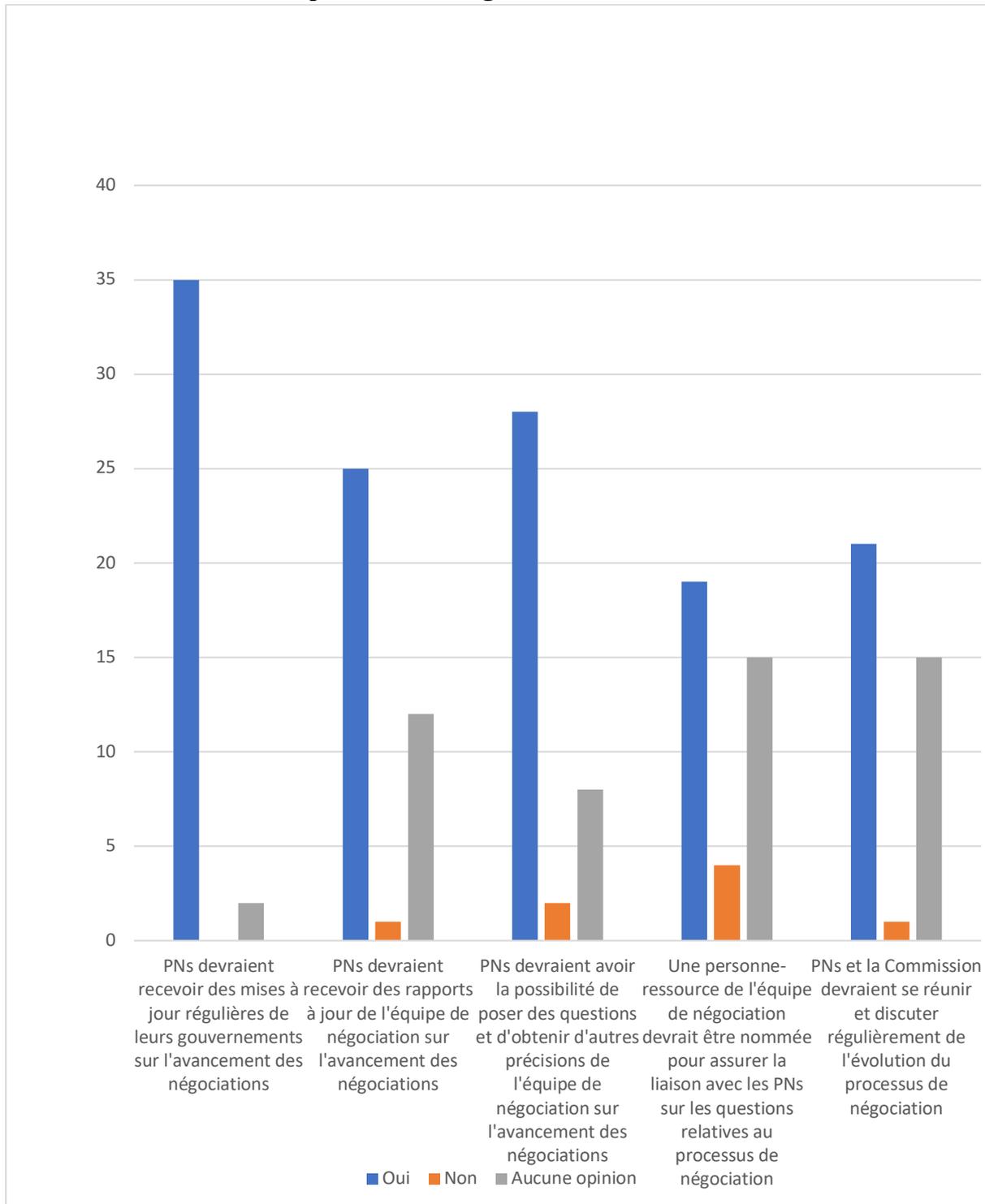
---

<sup>1880</sup> L'UE « réclame un accord global intégrant tous les domaines y compris les plus sensibles, et conditionne la conclusion d'un partenariat commercial à un accord sur la pêche, une des pierres d'achoppement les plus redoutables ». Voy. Considère-Charon (M.-C.) (2020). *op. cit.*, p. 136.

<sup>1881</sup> Voy. La liste de participants de la réunion extraordinaire des présidents de la COSAC, tenue le 16 juin 2020, consultation disponible au site d'IPEX.

<sup>1882</sup> La lettre du président de la Chambre des Lords, écrite le 16 juillet 2020 (<https://secure.ipex.eu/PEX-WEB/dossier/files/download/8a8629a872e48b7c01738107ac3c6b6c.do>) et la lettre du président de la Chambre des communes, écrite en juillet 2020 (<https://secure.ipex.eu/PEX-WEB/dossier/files/download/8a8629a872e48b7c0173810914306b6d.do>). Surtout, le président de la Chambre des communes a demandé aux présidentx du parlement allemand d'étendre une invitation au parlement britannique même dans la réunion du GCPC d'Europol.

**Graphique 5. Le niveau d'importance que les parlements/chambres attribuent aux différentes options données concernant la manière dont les parlements nationaux devraient être informés du processus de négociation.**



(Le graphique est établi par l'auteur. Sources : le 27<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LVII COSAC tenue à La Valette du 28 au 30 mai 2017, p. 23)

## **§2. La coopération interparlementaire et des négociations relatives aux affaires externes de l'UE**

À la différence des négociations relatives aux affaires internes de l'UE, lesquelles se déroulent « *presque toujours dans le cadre de processus et de pratiques fortement institutionnalisés qui réduisent l'incertitude et favorisent la recherche du consensus ou des compromis* »<sup>1883</sup>, certaines négociations relatives aux affaires externes de l'UE ont un déroulement plus souple et laissent des « espaces grisés » qui empêchent de parvenir à un accord ; cette situation peut faire naître chez les citoyens européens des doutes sur la transparence et l'efficacité de ces négociations.

La coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait contribuer à résoudre de tels doutes à propos des négociations relatives aux affaires externes de l'UE. En effet, les parlementaires nationaux de l'UE et les députés européens sont en mesure de discuter, dans des conférences/réunions interparlementaires au sein de l'UE, de diverses questions faisant l'objet des négociations entre l'UE et un ou plusieurs pays tiers. Parmi ces questions, cette étude porte sur celles relatives aux accords commerciaux (A) et celles relatives au changement climatique (B). Il faut dire en effet que ces deux catégories de négociation présentent des points communs : d'une part, elles « *visent à définir des règles et approches communes mais différenciées, applicables aux mesures prises par les gouvernements de toutes les parties prenantes* » et d'autre part lors de ces négociations, « *certaines pays craignent de s'engager trop avant de manière autonome ou collective dans des approches aux conséquences potentiellement coûteuses, au moins à court terme, au profit d'autres pays qui joueraient les « passagers clandestins »* »<sup>1884</sup>.

### **A. La coopération interparlementaire et les négociations internationales relatives aux accords commerciaux de libre-échange**

Il existe deux grandes raisons pour lesquelles les parlements nationaux de l'UE devraient être impliqués dans les négociations internationales relatives à un accord commercial de libre-échange entre l'UE et un pays tiers : d'un côté, le fait qu'un accord de libre-échange peut être interprété comme un accord « mixte » relévant du domaine de compétence partagée entre l'UE et ses États membres et impliquant donc la ratification des parlements nationaux de l'UE, et de l'autre, la nécessité de renforcer la transparence des négociations menées par la Commission, en permettant aux parlements nationaux de l'UE d'exercer un contrôle démocratique à l'échelle européenne.

---

<sup>1883</sup> Smith (A.) (2013). « Ch. 12 – Négociation dans l'Union européenne, une pratique fortement institutionnalisée », in : *Négociations internationales* sous la direction de Petiteville (F.) et Placidi-Frot (D.), Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 382.

<sup>1884</sup> Pène (C.), Ramos (D.) et Tamiotti (L.) (2017). « Négociations climatiques et commerciales : itinéraires croisés », *Politique étrangère*, 1, Printemps, p. 130.

Le processus de négociation internationale relatif aux accords commerciaux est le suivant : le Conseil autorise la Commission à négocier un nouvel accord de libre-échange au nom de l'UE, en lui donnant à cet effet un mandat de négociation et des directives de négociation qui contiennent les objectifs et les délais éventuels. La Commission négocie ensuite avec le pays tiers concerné au nom de l'UE, en étroite coopération avec le Conseil et le PE. Dès que l'UE et le pays tiers parviennent à un accord sur le texte concerné, la Commission soumet au Conseil des propositions formelles en vue de son adoption. Après des discussions, le Conseil adopte une décision relative à la signature de l'accord au nom de l'UE et transmet l'accord signé au PE pour approbation. Une fois que le PE donne son accord, le Conseil adopte la décision relative à la conclusion de l'accord.

Dans ce processus, aucune place n'est véritablement accordée aux parlements nationaux de l'UE, et donc peu d'espace est offert à la coopération interparlementaire concernant les négociations internationales relatives aux accords de libre-échange, dès lors que ces derniers relèvent de la compétence exclusive de l'UE<sup>1885</sup>. Reste que, dans sa décision rendue le 16 mai 2017, la Cour de justice confirme que l'accord UE-Singapour (EUSFTA) est un accord « mixte » qui relève à la fois de la compétence de l'UE et des États membres, et devra être validé tant par les institutions européennes que par les parlements nationaux de l'UE<sup>1886</sup>. Même si cette décision ouvre une porte pour l'implication des parlements nationaux dans des négociations d'un accord de libre-échange entre l'UE et un pays tiers, elle n'est pas suffisante puisque même lorsqu'un accord de libre-échange entre l'UE et un pays tiers est reconnu « mixte », les parlements nationaux de l'UE ne pourront le ratifier qu'à la fin des négociations, sans pouvoir en amender le contenu<sup>1887</sup>.

De ce fait, concernant les négociations internationales, les pratiques relatives aux accords de libre-échange ont besoin d'évoluer afin de permettre que les parlements nationaux de l'UE soient davantage impliqués et que l'opacité des négociations recule. Cette opacité est actuellement nourrie par les spécificités de la Commission en tant que négociateur international, telles que « la multiplicité des mandants et la complexité de leur débat »<sup>1888</sup>. La diversité des intérêts des États membres laisse du champ à la Commission pour prendre des initiatives et

---

<sup>1885</sup> Les accords de libre-échange entre l'UE et un pays tiers relèvent de la politique commerciale commune dans laquelle l'UE dispose d'une compétence exclusive (Art. 3 §1 (e) du TFUE). L'article 3 §2 du TFUE prévoit également que « [L]'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

<sup>1886</sup> La CJUE confirme que « [L]'accord de libre-échange avec Singapour ne peut pas, dans sa forme actuelle, être conclu par l'Union européenne seule », Communiqué de presse, n° 52/17, Luxembourg, le 16 mai 2017.

<sup>1887</sup> Jacquemart (K.) (2017). « TTIP, CETA : ACCORDS DE NOUVELLE GÉNÉRATION, NOUVELLES MENACES POUR LA DÉMOCRATIE ? », *Revue internationale et stratégique*, 4, n° 108, p. 114.

<sup>1888</sup> Vivet (E.) et Colson (A.) (2015). « TISA, TTIP : COMMENT NÉGOCIER AU NOM DE L'EUROPE ? », *Politique étrangère*, 3, Automne, p. 132.

lorsque la Commission revient devant le Conseil et le PE afin de faire valider le résultat de ses négociations, il est en général trop tard pour revenir en arrière<sup>1889</sup>.

Dans les faits, les négociations du CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*)<sup>1890</sup> et du TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*)<sup>1891</sup> se sont déroulées dans l'opacité la plus totale<sup>1892</sup>. En effet, les négociateurs de la Commission, qui reçoivent un mandat spécifique des États membres pour chaque accord, ont discuté de règles et de normes qui affectent la vie quotidienne des citoyens européens, sans le contrôle démocratique ni les débats publics qui s'imposent<sup>1893</sup>. C'est pourquoi, en vue de renforcer la transparence des négociations menées par la Commission et d'influencer les négociations concernées avant que ces dernières ne prennent fin, cette étude tente de chercher une solution dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

Évidemment, il y a eu des efforts des institutions européennes en vue de permettre aux parlements nationaux de l'UE d'être impliqués dans les négociations. Dans sa communication<sup>1894</sup>, la Commission affirme qu'elle fournira un accès plus extensif à des documents liés au PTCI et pourvoira un large accès à tous les députés européens (et le cas échéant, certaines catégories de membres du personnel qui conseillent les députés européens). Le PE a accueilli cette initiative de la Commission, en ajoutant qu'il faudrait « *encourager les États membres à associer les parlements nationaux conformément à leurs obligations constitutionnelles respectives, apporter aux États membres toute l'aide dont ils ont besoin pour accomplir cette tâche et renforcer la communication en direction des parlements nationaux, afin qu'ils soient bien informés sur les négociations en cours* »<sup>1895</sup>. Dans ses conclusions, le Conseil souligne « l'importance qu'il y a à **tenir informées toutes les parties prenantes intéressées, y compris les parlements nationaux et la société civile**, des progrès et du contenu des accords commerciaux en cours de négociation. »<sup>1896</sup> Les parlements nationaux de l'UE, eux-mêmes, prennent conscience qu'il est important qu'ils s'engagent dans le débat sur l'impact potentiel de la politique communautaire en matière de commerce et d'investissement sur l'UE et sur leur pays<sup>1897</sup>. Cependant, il existe des doutes quant à une implication réelle des parlements nationaux de l'UE dans les négociations.

---

<sup>1889</sup> *Ibid.*

<sup>1890</sup> Il s'agit d'un accord commercial bilatéral de libre-échange entre l'UE et le Canada.

<sup>1891</sup> Il s'agit d'un accord commercial bilatéral de libre-échange entre l'UE et les États-Unis, à savoir le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (le PTCI).

<sup>1892</sup> Jacquemart (K.) (2017). *op. cit.*, p. 114.

<sup>1893</sup> *Ibid.*

<sup>1894</sup> COM (2014) 9052 final du 25 novembre 2014, *Communication to the Commission concerning transparency in TTIP negotiations*.

<sup>1895</sup> Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2015 contenant les recommandations du Parlement européen à la Commission européenne concernant les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) (2014/2228(INI)), P8\_TA(2015)0252.

<sup>1896</sup> Conseil de l'UE, Communiqué de presse du 22 mai 2018 (<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/05/22/new-approach-on-negotiating-and-concluding-eu-trade-agreements-adopted-by-council/>) ; *Draft Council conclusions on the negotiation and conclusion of EU trade agreements*, Brussels, 8 May 2018, 8622/18.

<sup>1897</sup> Le 23<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LIII<sup>ème</sup> COSAC tenue à Riga du 31 mai au juin 2015. p. 48.

Dans cette situation, il convient de dresser un état des lieux de la coopération interparlementaire concernant des négociations liées aux accords de libre-échange entre l'UE et un pays tiers et de s'accorder sur un rôle futur de la coopération interparlementaire dans de telles négociations. Cette étude met en évidence la façon dont la coopération interparlementaire est impliquée dans des négociations relatives à un accord de libre-échange, par exemple, celles du TTIP (1). Même si ces dernières prennent fin à la fin de l'année 2016 sans conclusion<sup>1898</sup>, des expériences basées sur cette coopération donneraient une perspective sur un rôle de la coopération interparlementaire dans des négociations concernant les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni, lesquelles pourraient poursuivre une forme d'accord commercial de libre-échange (2).

### **1. La coopération interparlementaire et les négociations liées à l'accord du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)**

Même si dans la dernière décennie, l'UE a conclu plusieurs accords bilatéraux de libre-échange avec plusieurs pays-tiers tels que la Corée du Sud (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011), le Canada (entré provisoirement en vigueur le 21 septembre 2017)<sup>1899</sup>, le Japon (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2019), le Singapour (entré en vigueur le 21 novembre 2019) ainsi que le Vietnam (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2020), les négociations sur un accord commercial de libre-échange entre l'UE et les Etats-Unis (TTIP) font l'objet d'une attention particulière puisque si cet accord est conclu, cela signifie une apparition de la plus grande zone commerciale de libre-échange du monde<sup>1900</sup>. Pour cette raison, ces négociations ont fait l'objet d'un thème de débats au sein de la COSAC à plusieurs reprises.

Dès le début des négociations de l'UE sur les accords de libre-échange avec des pays tiers, lors de sa réunion qui s'est tenue à Riga du 31 mai au 2 juin 2015, la COSAC a demandé une plus grande implication des parlements nationaux<sup>1901</sup>. Elle a invité la Commission « à entamer un dialogue actif avec les parlements nationaux, tenant compte de l'existence de

---

<sup>1898</sup> Dès le 23 janvier 2017, soit moins d'une semaine après l'entrée en fonction du Président américain Donald TRUMP, fut décidé le retrait des Etats-Unis de du PTCI (Accord TTIP) signé par l'ancien Président américain Barack OBAMA en février 2016.

<sup>1899</sup> Il s'agit d'un accord commercial bilatéral de libre-échange entre l'UE et le Canada, à savoir le CETA (le *Comprehensive Economic and Trade Agreement*). Voy. Jančić (D.) (2019). « EU-Canada relations and CETA: a tale of legislative trade diplomacy », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 465-483.

<sup>1900</sup> « Cet accord commercial est très différent des autres accords commerciaux internationaux dans la mesure où le niveau d'interpénétration économique et financière des deux économies est déjà extrêmement fort et permet de produire des alliances solides à travers les intérêts commerciaux des entreprises de chaque côté de l'Atlantique. » Voy. Birchfield (V.) (2015). « La négociation du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) : comparaison entre les motivations, les oppositions et l'opinion publique des Etats-Unis et de l'Union européenne », texte traduit de l'anglais (américain) par Laure Géant, *L'Harmattan, Politique américaine*, 2, n° 26, p. 133.

<sup>1901</sup> Point 3.3 des conclusions de la LIIIème COSAC tenue à Riga du 31 mai au 2 juin 2015.

*systèmes différents en place au sein des parlements pour examiner les accords individuels de commerce et d'investissement de l'UE avec les pays tiers. »*<sup>1902</sup> Tout en reconnaissant le rôle accru du PE en matière de politique commerciale de l'UE depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne<sup>1903</sup>, elle prend conscience de l'importance de cet échange d'informations entre les parlements nationaux de l'UE et le PE sur les questions relatives aux négociations de l'UE quant aux accords de libre-échange avec des pays tiers<sup>1904</sup>. Elle a souligné le rôle pivot des parlements nationaux afin d'assurer la légitimité démocratique et plus de transparence dans le processus de négociation du TTIP et d'améliorer la sensibilisation des citoyens<sup>1905</sup>. Elle a également estimé que les informations relatives à l'état d'avancement des négociations doivent être transmises de manière plus détaillée et transparente, tout en trouvant le bon équilibre entre l'information des parlements, leur implication dans le processus de négociation et la confidentialité nécessaire des négociations<sup>1906</sup>.

Ensuite, lors de sa réunion qui s'est tenue à Bratislava du 13 au 15 novembre 2016, la tonalité des revendications exprimées par la COSAC s'est accentuée. Elle a fait appel « *aux institutions européennes, aux parlements nationaux et aux gouvernements pour répondre aux préoccupations, pour démontrer clairement les impacts des accords commerciaux et pour assurer la transparence dans les processus de négociations* », et souligné « *la nécessité d'instaurer le niveau de transparence élevé pour tous les accords commerciaux qui pourrait répondre aux préoccupations des citoyens et des parlementaires européens.* »<sup>1907</sup> Elle a fait valoir que les parlements nationaux de l'UE, ainsi que le PE, doivent être capable d'analyser le processus de négociation du TTIP conformément aux dispositions du TFUE (notamment l'article 218), et donc encouragé la Commission et les gouvernements des États membres à continuer à renforcer leurs échanges avec les parlements nationaux de l'UE et le PE<sup>1908</sup>.

En définitive, ces expériences de coopération interparlementaire, pour l'accroissement du rôle des parlements nationaux de l'UE dans les négociations de l'UE sur les accords de libre-échange avec des pays tiers, contribueront à stimuler des débats interparlementaires concernant la conclusion d'un ou des accords sur les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni.

---

<sup>1902</sup> Point 3.4 des conclusions de la LIIIème COSAC tenue à Riga du 31 mai au 2 juin 2015.

<sup>1903</sup> Pour que le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord, il nécessite l'approbation du PE (Art. 218 §6 du TFUE). Le PE « *est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure* » (Art. 218 §10 du TFUE).

<sup>1904</sup> Point 3.5 des conclusions de la LIIIème COSAC tenue à Riga du 31 mai au 2 juin 2015.

<sup>1905</sup> Point 3.8 des conclusions de la LIIIème COSAC tenue à Riga du 31 mai au 2 juin 2015.

<sup>1906</sup> Point 3.10 des conclusions de la LIIIème COSAC tenue à Riga du 31 mai au 2 juin 2015.

<sup>1907</sup> Point 2.6 de la contribution de la LVIème COSAC tenue à Bratislava du 13 au 15 novembre 2016.

<sup>1908</sup> *Ibid.*

## **2. La coopération interparlementaire et les négociations pour conclure un accord commercial de libre-échange entre l'UE et le Royaume-Uni**

Une fois l'accord sur le *Brexit* adopté, la question sur les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni n'appartient pas aux affaires internes de l'UE mais aux affaires externes de l'UE. Considérant que la fin de la période de transition a été fixée au 31 décembre 2020<sup>1909</sup>, il est important de définir les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni dans les temps appropriés.

En effet, le Conseil a donné son feu vert au lancement des discussions, en adoptant des directives de négociation le 25 février 2020<sup>1910</sup>. Ensuite, le Royaume-Uni a publié le 27 février 2020 un document de travail présentant son approche de la future relation avec l'UE<sup>1911</sup>. Quant aux négociateurs, du côté de l'UE, Michel BARNIER reprenait la direction des négociations et du côté du Royaume-Uni, David FROST, conseiller en chef aux Affaires européennes auprès du Premier ministre et diplomate compétent en matière de politique commerciale, succédait à Olly ROBBINS<sup>1912</sup>.

Même si l'UE souhaite conclure « *un accord global intégrant tous les domaines y compris les plus sensibles, et conditionne la conclusion d'un partenariat commercial à un accord sur la pêche, une des pierres d'achoppement les plus redoutables* »<sup>1913</sup>, un accord commercial de libre-échange entre l'UE et le Royaume-Uni serait un modèle utile pour définir et concrétiser les relations commerciales entre les deux parties après le *Brexit* puisque l'UE dispose de davantage d'expériences sur la conclusion d'un accord commercial bilatéral de libre-échange avec plusieurs partenaires<sup>1914</sup>.

Compte tenu du fait que l'UE et le Royaume-Uni se sont engagés l'un à l'autre pendant très longtemps, la coopération interparlementaire aurait dû intervenir davantage dans le processus de négociation sur un accord commercial de libre-échange entre l'UE et le Royaume-Uni que ce qu'elle a fait dans le processus de négociation avec d'autres pays tels que les États-Unis et le Canada.

---

<sup>1909</sup> Une extension de la période de transition a été interdite par la clause 33 ajoutée par les Communes britannique. Voy. Considère-Charon (M.-C.) (2020). *op. cit.*, p. 135.

<sup>1910</sup> Conseil de l'UE, *Directives for the negotiations of a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 25 february 2020, 5870/20 ADD 1 REV 3.

<sup>1911</sup> Gouvernement britannique, « Our Approach to the Future Relationship with the EU », *Policy paper*, 27 février 2020, consultation disponible sur: [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

<sup>1912</sup> Considère-Charon (M.-C.) (2020). *op. cit.*, p. 135.

<sup>1913</sup> Considère-Charon (M.-C.) (2020). *op. cit.*, p. 136.

<sup>1914</sup> Par exemple, Nanette NEUWAHL affirme que l'Accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada, nommé Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), est un modèle utile pour les relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'UE après le *Brexit*. Voy. Neuwahl (N.) (2017). « L'exemple du CETA pour les rapports futurs Union Européennes/Royaume-Uni et le rapport du CETA ? », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 30-2, p. 197.

Notons que pour renforcer la coopération interparlementaire dans les négociations sur la relation future entre les deux parties, cette coopération devrait obtenir des renseignements sur les négociations concernant l'Accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada (CETA). Dès lors, les parlements nationaux et le PE devraient s'efforcer d'exercer un contrôle démocratique sur le contenu des négociations sur un accord commercial de libre-échange entre l'UE et le Royaume-Uni, à travers divers types de coopération interparlementaire, en vue de défendre les intérêts des citoyens européens. Ces efforts s'illustrent par la tenue de la réunion interparlementaire des commissions des affaires étrangères (AFET) qui a eu lieu le 2 avril 2019. Même si cette réunion n'a pas fait un focus sur un accord commercial de libre-échange entre l'UE et le Royaume-Uni, en n'ayant discuté que de la relation future entre les deux partenaires après le *Brexit* de manière générale, il est encourageant de voir que la réunion invite Michel BARNIER, négociateur en chef de la Commission chargée de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni, en son sein. Lors de cette réunion, David McAllister, le président de la commission des affaires étrangères du PE, a évoqué que le PE suivait étroitement les développements des négociations avec Guy VERHOFSTADT, le coordinateur du PE pour les négociations sur le *Brexit*, mais qu'il importe d'associer ses homologues nationaux de manière étroite à cet égard.

Au vu de ce qui précède, on se conclue sur l'importance du renforcement du rôle de la coopération interparlementaire dans les négociations liées à un accord commercial de libre-échange entre l'UE et un pays tiers. De même, il est nécessaire de renforcer le contrôle démocratique sur le processus de négociation sur un accord climatique via la coopération interparlementaire.

## **B. La coopération interparlementaire et des négociations internationales sur un accord climatique mondial**

Les négociations internationales sur le climat ont débuté il y a plus de trente ans, en 1990 : « *la publication du premier rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) coïncide avec l'ouverture des discussions* »<sup>1915</sup>. Même si le protocole de Kyoto adopté en décembre 1997 est entré en vigueur en 2005, il n'a pas été ratifié par les Etats-Unis et par la Chine, ni établi des obligations pour les pays en voie de développement<sup>1916</sup>. Or, « *l'essor économique rapide des pays émergents pendant les années 2000 et l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre correspondantes, ont remis en question la division stricte entre pays industrialisés et pays en*

---

<sup>1915</sup> Gemenne (F.) (2013). « Ch. 13 – Les négociations internationales sur le climat, une histoire sans fin ? », in : *Négociations internationales* sous la direction de Petiteville (F.) et Placidi-Frot (D.), Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 395.

<sup>1916</sup> Pène (C.), Ramos (D.) et Tamiotti (L.) (2017). *op. cit.*, p. 131 ; Tabau (A.-S.) (2016). « Évaluation de l'Accord de Paris sur le climat à l'aune d'une norme globale de transparence », *Revue juridique de l'environnement*, 1, Vol. 41, p. 66.

voie de développement »<sup>1917</sup>. Des efforts importants pour renforcer la coopération sur le changement climatique ont continué à se réaliser à Bali en 2007, à Cancun en 2010, à Varsovie en 2013 et enfin à Paris en 2015. Surtout, lors de la Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques (COP 21)<sup>1918</sup>, le premier accord universel pour le climat, approuvé à l'unanimité par les 196 délégations (195 pays + l'Union européenne) le 12 décembre 2015, est entré en vigueur le 4 novembre 2016<sup>1919</sup>. Parmi les pays qui ont signé et ratifié cet accord, il y avait les Etats-Unis et la Chine.

L'UE a contribué à ce succès historique, en jouant un rôle non négligeable dans les négociations sur l'Accord de Paris. Or, ce dernier est un fruit d'une décision intergouvernementale sur laquelle les citoyens ont souvent des doutes. Par ailleurs, le processus de négociation sur cet accord international n'était pas suffisamment transparent. En effet, cet accord « *a même été adopté sans que la version finale du texte, renégocié in extremis sous la pression des Etats-Unis et de certains pays émergents, soit accessible au public* »<sup>1920</sup>. En tenant compte de tout cela, la question du déficit démocratique pourrait se poser.

L'objectif de cet accord s'est inscrit dans son article 2 : il s'agit de contenir d'ici à 2100 le réchauffement climatique « *nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveau préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C* ». En 2020, les parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et à l'Accord de Paris étaient censées avoir « *la possibilité de soumettre des contributions déterminées au niveau national (CDN) nouvelles/révisées ou de mettre à jour leurs contributions actuelles* »<sup>1921</sup>. Dans ce contexte, afin d'atteindre l'objectif de l'Accord de Paris et limiter le réchauffement de la planète à 1,5 °C, il faut que l'UE décide de renforcer ses objectifs de réduction des émissions en tant que leader mondial en matière de politique climatique<sup>1922</sup>. C'est pourquoi, il importe de contrôler les politiques climatiques de l'UE et de surveiller au niveau de transparence du processus de négociation climatique. Considérant que l'UE a adopté cet accord le 22 avril 2016 et l'a aussi ratifié le 5 octobre 2016, il faudrait que le PE et les parlements nationaux coopèrent afin de contrôler les activités de l'UE visant à mettre en œuvre cet accord.

---

<sup>1917</sup> *Ibid.*

<sup>1918</sup> Cette conférence est à la fois la 21<sup>ème</sup> conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la 11<sup>ème</sup> conférence des parties siégeant en tant que réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 11).

<sup>1919</sup> Voy. <https://www.gouvernement.fr/action/la-cop-21>. Concernant les négociations internationales sur l'accord de Paris, Cf. Michelot (A.) (2016). « La justice climatique et l'Accord de Paris sur le climat », *Revue juridique de l'environnement*, 1, vol. 41, pp. 71-79 ; Moliner-Dubost (M.) (2016). « Justice, équité et responsabilités communes mais différenciées dans les négociations climatiques post-2020 », in : *La justice climatique. Enjeux et perspectives de la Conférence de Paris (COP 21)*, Bruxelles, Bruylant, pp. 277-292 ; Bourban (M.) (2017). « Justice climatique et négociations internationales », *Négociations*, 1, n° 27, pp. 7-22.

<sup>1920</sup> Tabau (A.-S.) (2016). *op. cit.*, p. 62.

<sup>1921</sup> Document d'information de base de la Conférence interparlementaire sur le changement climatique, tenue du 6 au 7 octobre 2019 à Helsinki. (Consultation disponible au site web d'IPEX).

<sup>1922</sup> *Ibid.*

La coopération interparlementaire au sein de l'UE est assez activement impliquée dans les négociations sur cet accord même avant la tenue de la COP 21. En effet, la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI) du PE a invité les membres des parlements nationaux à une réunion interparlementaire de commission sur le thème « De COP 21 Paris à 2050 : une feuille de route vers une Europe innovante, à faibles émissions de carbone et qui préserve les ressources » soit huit mois avant la tenue de la COP 21 qui a eu lieu du 30 novembre au 12 décembre 2015 au Bourget en France. Il semble que le PE et les parlements nationaux de l'UE souhaitent influencer le contenu d'un accord sur le climat dont l'adoption était l'enjeu principal de la COP 21.

Après l'adoption de l'Accord de Paris, la coopération interparlementaire au sein de l'UE continue d'être préoccupée par les négociations climatiques. Lors de la réunion des présidents des commissions des affaires économiques et de l'environnement (ECON) qui a eu lieu du 6 au 7 avril 2017 au Malte, le président de la commission (ECON) du PE et les parlements des commissions concernées des parlements nationaux de l'UE ont discuté sur deux thèmes : l'un est « l'impact économique et social du changement climatique – les coûts à payer si on ne fait rien », l'autre est « financer l'action climatique – le changement climatique en tant qu'opportunité intéressante pour les acteurs non étatiques ». La Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, qui a eu lieu du 4 au 6 septembre 2019 à Helsinki, a également traité un thème intitulé « changement climatique et sécurité » dans sa cinquième séance plénière. Dans cette Conférence, les parlements nationaux de l'UE et le PE ont discuté de quelle manière la politique étrangère de l'UE, la diplomatie et la sensibilisation peuvent répondre aux risques de sécurité posés par le changement climatique et de quel type de réponse multilatérale est possible et souhaitable, aux incidences du changement climatique en matière de sécurité<sup>1923</sup>.

Ce qui est plus remarquable, c'est que pour la première fois, la Conférence interparlementaire sur le changement climatique a eu lieu du 6 au 7 octobre 2019 à Helsinki. Il s'agit de la création d'une nouvelle Conférence interparlementaire sectorielle depuis celle de la réunion du GCPC d'Europol. Même si cette Conférence ne dispose pas d'un règlement intérieur ni de la certitude qu'elle se tiendra de manière régulière ou pas, la tenue de cette Conférence démontre que les parlements nationaux de l'UE et le PE sont prêts à être activement impliqués dans des négociations liées au changement climatique. Dans cette Conférence, les parlementaires nationaux et les députés européens participants ont discuté des deux thèmes différents : l'un porte sur « Stratégies pour un avenir neutre en carbone – Nécessité d'accélérer les réductions des émissions avant 2030 » et l'autre concerne « Secteur financier écologique ». D'après les conclusions de la Présidence de cette Conférence, la majorité des membres des délégations ont demandé à la nouvelle Commission européenne et le Conseil européen de continuer à jouer un rôle majeur dans la politique climatique globale et de mettre en place le niveau d'ambition de l'UE, en fixant l'objectif d'atteindre la neutralité carbone jusqu'à 2050 et

---

<sup>1923</sup> Document d'information : session V de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC tenue du 4 au 6 septembre 2019 à Helsinki. (Consultation disponible sur le site web d'IPEX).

en augmentant l'objectif de 2030<sup>1924</sup>. Ils ont souligné l'importance d'impliquer activement leurs citoyens, entreprises, investisseurs et d'autres organisations sociétales en transition économiquement viable et socialement juste vers une Union neutre en carbone<sup>1925</sup>. Ils avaient hâté de voir les propositions de la Commission européenne entrante pour un pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*) y compris des mesures assurant des conditions internationales de concurrence égales, la mise à jour future du plan d'action sur la finance durable, ainsi que d'éviter une fuite de carbone<sup>1926</sup>. Bien que ces conclusions n'aient aucun effet contraignant, elles impliquent que les parlements nationaux de l'UE ne soient plus acteurs passifs dans des négociations climatiques européennes et internationales mais qu'ils se comportent comme acteurs actifs susceptibles d'influencer la politique climatique de l'UE en coopération étroite avec le PE qui contribuait à l'élaboration de la position de négociation de l'UE et qui était directement actif dans les négociations climatiques internationales<sup>1927</sup>.

Dorénavant, la coopération interparlementaire pourrait concourir au contrôle démocratique sur les mesures prises de l'UE pour un système financier écologique. En effet, l'UE s'efforce de placer les considérations environnementales au cœur du système financier européen « *afin de soutenir la transformation de l'économie européenne en un système plus vert, plus résistant et circulaire* »<sup>1928</sup>, en faisant une proposition de règlement du PE et du Conseil sur l'établissement d'un cadre pour favoriser les investissements durables<sup>1929</sup>. Enfin, un règlement de l'UE a été adopté par le PE et le Conseil<sup>1930</sup>. Ce règlement témoigne des efforts de l'UE pour mettre en œuvre l'Accord de Paris<sup>1931</sup>. Selon ce règlement, « *les États membres s'assurent que leurs autorités compétentes disposent de tous les pouvoirs de contrôle et d'enquête qui sont nécessaires pour exercer leurs fonctions au titre du présent règlement.* » (Art. 21 §1) et ils « *fixent les règles relatives aux mesures et sanctions applicables en cas de violation des articles 5, 6 et 7.* » (Art. 22). Dans ce contexte, les parlements nationaux de l'UE pourraient contrôler les activités de leur gouvernement respectif concernant la finance durable.

---

<sup>1924</sup> Voy. Les conclusions de la Présidence de la Conférence interparlementaire sur le changement climatique qui s'est tenue du 6 au 7 octobre 2019 à Helsinki (Consultation disponible sur le site web d'IPEX).

<sup>1925</sup> *Ibid.*

<sup>1926</sup> *Ibid.*

<sup>1927</sup> En ce qui concerne le rôle du PE dans la politique climatique de l'UE et des négociations climatiques internationales, voy. Biedenkopf (K.) (2019). « The European Parliament and international climate negotiations », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 449-464.

<sup>1928</sup> Document d'information de base de la Conférence interparlementaire sur le changement climatique, tenue du 6 au 7 octobre 2019 à Helsinki. (Consultation disponible au site web d'IPEX).

<sup>1929</sup> COM (2018) 353 final du 24 mai 2018, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre pour favoriser les investissements durables.

<sup>1930</sup> Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, *J.O.U.E.*, L198/13 du 22 juin 2020, p. 13.

<sup>1931</sup> Considérant (3) du Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 prévoit que « [...] L'article 2, paragraphe 1, point c), de l'accord de Paris a pour objet de renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques en rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques. Dans ce contexte, le 12 décembre 2019, le Conseil européen a adopté des conclusions sur le changement climatique. À la lumière de ce qui précède, le présent règlement constitue une étape essentielle vers l'objectif d'une Union neutre pour le climat d'ici à 2050. »

Pour exercer un contrôle effectif sur une telle ou telle mesure relative à la finance durable, les parlements nationaux de l'UE pourraient échanger des informations et des pratiques parlementaires, en se servant des outils interparlementaires comme IPEX et/ou en tenant, de manière régulière, une réunion/conférence interparlementaire sur le changement climatique.

Même si le *Brexit* et le retrait américain de l'Accord de Paris ont fait tergiverser l'UE et ses États membres, pour exercer des politiques climatiques ambitieuses et progressives, si les efforts constants de l'UE pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris s'accompagnent du renforcement de contrôle démocratique via la coopération interparlementaire, cela assurera le leadership de l'UE dans des négociations internationales sur le climat.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que la coopération interparlementaire au sein de l'UE ne se limite pas à influencer la transparence et la démocratie dans les affaires de l'UE, mais qu'elle peut aller plus loin, en étant impliquée dans des négociations internationales. La coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait être un modèle pour la coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde et fonctionner comme contre-pouvoir dans un certain contexte politique.

## **Section II – Le rôle d'inspirateur de l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde et le rôle de contre-pouvoir**

Dans cette étude, il est possible de s'attendre à une évolution en perspective de la coopération interparlementaire. Les expériences accumulées de la coopération interparlementaire au sein de l'UE inspirent la coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde (§1). Elles permettent également de concevoir l'idée de recourir à la coopération interparlementaire comme un contre-pouvoir dans la situation où l'état de droit et les droits de l'homme sont en danger dans certains pays de la région du Pacifique asiatique et dans la situation où il est nécessaire d'assurer la sécurité dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique (§2). La coopération interparlementaire est ici appréhendée comme un dispositif de démocratisation.

### **§1. Le *benchmarking* de la coopération interparlementaire au sein de l'UE dans d'autres régions du monde**

Comme l'UE, le modèle d'intégration régionale plus profonde influence des intégrations régionales des autres régions du monde, la coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait encourager des coopérations interparlementaires dans d'autres régions hors de l'UE (A). En effet, la coopération interparlementaire au sein de l'UE offre une base théorique pour la légitimation de sa participation intégrante aux mécanismes de reddition de compte de

l'exécutif fragmenté de l'UE<sup>1932</sup>. Elle pourrait de même être un dispositif permettant aux parlementaires de jouer leur rôle « constitutionnel » dans l'élaboration et le contrôle des politiques de l'UE<sup>1933</sup>.

Au fur et à mesure qu'une gouvernance mondiale se voit de plus en plus renforcée afin de résoudre plusieurs défis auxquels tous les habitants de la planète sont confrontés, tels que le terrorisme, la crise économique et financière et le réchauffement climatique, grandit une inquiétude sur le déficit démocratique de la gouvernance mondiale. Dans ce contexte, puisque la coopération interparlementaire au sein de l'UE rend cette dernière plus démocratique, en renforçant des débats et des contrôles démocratiques à l'échelle de l'organisation, elle pourrait également, si une assemblée délibérante mondiale était créée, contribuer à une démocratisation de la gouvernance mondiale (B).

## **A. La coopération interparlementaire hors de l'Union européenne**

À l'heure actuelle, l'UE influence les politiques des autres régions du monde dans le cadre des politiques externes de l'UE de sorte qu'elle joue un rôle de leader à l'échelle mondiale. De même, la coopération interparlementaire au sein de l'UE, qui est davantage institutionnalisée que celle dans d'autres régions du monde, serait susceptible d'influencer la coopération interparlementaire dans ces autres régions du monde.

L'idée de renforcer le contrôle démocratique de l'organe gouvernemental à travers l'établissement d'un organe parlementaire était le facteur réel du coup de pouce dans nombre des institutions interparlementaires<sup>1934</sup>. C'est la raison pour laquelle des organisations régionales internationales peuvent disposer d'une dimension parlementaire car chargées d'une tâche de contrôle démocratique, même si cette dimension est parfois décrite comme ineffective ou inutile dans une gouvernance au-delà de l'État<sup>1935</sup>.

Or, considérant qu'à la différence de l'UE, les organisations intergouvernementales telles que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et l'ASEM (*Asia-Europe Meeting*)<sup>1936</sup> ne disposent pas de compétence pour établir des politiques communes ayant de caractère contraignant dans leur région, il serait prématuré d'affirmer que la coopération

---

<sup>1932</sup> Griglio (E.) et Lupo (N.) (2018b). *op. cit.*, p. 64.

<sup>1933</sup> *Ibid.*

<sup>1934</sup> Slaughter (A.-M.) (2004). *A New World Order*, New Jersey, Princeton University Press, p. 255.

<sup>1935</sup> Bohman (J.) (2004). « Constitution Making and Democratic Innovation: the European Union and Transnational Governance », *European Journal of Political Theory*, III(3), p. 315 et s.

<sup>1936</sup> « Les rencontres ASEM sont un lieu informel de dialogue entre les États membres de l'UE et, à l'origine, dix pays asiatiques : Brunei, Chine, Indonésie, Japon, Corée du sud, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam. Tous les deux ans, ce dialogue est mené au niveau des chefs d'État ou de gouvernement asiatiques et européens en présence du président de la Commission. Les questions portant sur le commerce, les affaires étrangères, les finances, l'économie, la recherche et le développement technologie, l'environnement, sont traitées dans le cadre de réunions ministérielles ad hoc. » Voy. Degryse (Ch.) (2011). *op. cit.*, p. 74.

interparlementaire doit exercer un contrôle démocratique sur des organisations intergouvernementales dans d'autres régions du monde. Néanmoins, si la tendance à l'institutionnalisation des organisations intergouvernementales dans d'autres régions du monde est renforcée, les expériences, au sein de l'UE, de la coopération interparlementaire sur le contrôle démocratique pourraient encourager des organes interparlementaires dans les régions concernées d'ajouter un rôle de contrôle démocratique dans leur objectif. La coopération interparlementaire sectorielle au sein de l'UE pourrait notamment inspirer de telles organes interparlementaires en la matière étant donné qu'elle a réellement commencé à jouer le rôle du contrôle démocratique depuis le coup de pouce des forums interparlementaires sectorielles qui ont été créés après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Bien qu'il existe plusieurs formes de coopération interparlementaire dans les régions hors de l'UE, cette étude s'articule sur le rôle potentiel des quatre différentes formes de coopération interparlementaire hors de l'UE dans la mise en place des politiques régionales<sup>1937</sup>. Ces quatre formes de coopération interparlementaire sont l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP UpM)<sup>1938</sup>, l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée<sup>1939</sup>, l'Assemblée interparlementaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est<sup>1940</sup> ainsi que la réunion du partenariat parlementaire entre l'Asie et l'Europe (ASEP), qui est une sous-réunion du dialogue Asie-Europe (ASEM)<sup>1941</sup>.

---

<sup>1937</sup> Le choix des trois formes de coopération interparlementaire pour l'étude est occasionné par la préoccupation de l'auteur. Pour la brève introduction de ces trois coopérations interparlementaires, Voy. Le tableau 28.

<sup>1938</sup> Cf. L'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP UpM), <https://paufm.org>.

<sup>1939</sup> Cf. L'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, <https://www.pam.int/?lang=fr>

<sup>1940</sup> Cf. L'Assemblée interparlementaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), <https://aipasecretariat.org>.

<sup>1941</sup> Cf. La réunion du partenariat parlementaire entre l'Asie et l'Europe (ASEP), <https://www.aseminfoboard.org>.

**Tableau 28. L'introduction brève des trois organisations interparlementaires hors de l'UE**

	<b>Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP UpM)</b>	<b>Assemblée parlementaire de la Méditerranée (The Parliamentary Assembly of the Mediterranean (PAM))</b>	<b>Assemblée interparlementaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA))</b>	<b>Réunion du partenariat parlementaire entre l'Asie et l'Europe (Asia-Europe Parliamentary Partnership Meeting (ASEP))</b>
<b>Année de création</b>	Forum parlementaire euro-méditerranéen créé en 1998  La transformation du Forum à l'AP UpM en 2002	2005	AIPO créée en 1977, transformée en AIPA en 2006	ASEP, complément de la réunion d'ASEM, créée en 1996. La première réunion d'ASEP s'est tenue en 2000. La réunion d'ASEP a lieu par deux ans. La 11 <sup>ème</sup> réunion d'ASEP qui est censée se tenir au Cambodge en 2020 a été reportée en 2021 à cause de la crise sanitaire qui a frappé toute l'année 2020.
<b>Composition</b>	Tous les États membres de l'UE et 14 pays du sud-est de la Méditerranée (l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, l'Israël, la Jordanie, le Liban, la Mauritanie, le Monténégro,	29 membres parlements, 7 pays et organisations partenaires et 13 organisations en tant qu'observateur	10 membres parlements des pays (le Brunéi Darussalam, le Cambodge, l'Indonésie, la République démocratique populaire lao, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande ainsi que le Vietnam) + 12 membres parlements observateurs australien, biélorusse, canadien, chinois, le Parlement européen, indien, japonais, papouan-néo-guinéen, néo-zélandais, sud-coréen, russe et timorais.	La Commission européenne et les 27 membres de l'UE ainsi que les 13 membres de l'ANASE plus 13 pays tels que la Chine, la Corée du Sud, le Japon, la Mongolie, l'Inde et le Pakistan, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Russie, le Bangladesh, la Norvège, la Suisse et le Kazakhstan.

<b>Objectif</b>	Son objectif est d'exercer le contrôle démocratique sur l'Union pour la méditerranée (UpM) en tant que seul organe parlementaire de l'UpM.	Son objectif principal est de forger une coopération politique, économique et sociale parmi les États membres afin de trouver des solutions communes aux défis auxquels est confrontée la région et de créer un espace de paix et de prospérité pour les peuples méditerranéens.	Son objectif est d'établir une coopération plus étroite parmi les membres parlements, de consolider une participation plus grande par les peuples de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (l'ANASE) dans les efforts visant à défendre l'économie sociale et le développement culturel dans la région, de sauvegarder la stabilité politique et économique de la région ainsi que de servir comme un forum pour la résolution des différences intrarégionales.	Un de ses objectifs est d'influencer l'ordre du jour du sommet d'ASEM. ASEP se tient normalement au lieu où le sommet est accueilli peu de temps avant le sommet.
-----------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(Ce tableau est établi par l'auteur.)

Parmi les quatre formes de coopération interparlementaire, l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP UpM) démontre plus qu'aucune autre qu'elle s'inspire de celle développée au sein de l'UE. En effet, la plupart des parlements des États membres de l'UE participent à l'AP UpM <sup>1942</sup>. Par ailleurs, parmi les quatre formes de coopération interparlementaire, seule l'AP UpM exerce un contrôle démocratique sur l'Union pour la Méditerranée, une organisation intergouvernementale dans la région euro-méditerranéenne établie en 2008.

Même si l'AP UpM et l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée relèvent des coopérations interparlementaires dans la région méditerranéenne, leurs préoccupations ne sont pas tout à fait identiques. L'Assemblée parlementaire de la Méditerranée dispose de trois commissions permanentes. La première commission permanente porte sur une coopération politique régionale et des questions de sécurité. La deuxième commission permanente se concentre sur une coopération économique, sociale et environnementale. La troisième traite un dialogue des civilisations et des droits de l'Homme. L'AP UpM comporte cinq commissions permanentes telles que la commission « affaires politiques, de la sécurité et des droits de l'Homme », la commission « économique, financière, des affaires sociales et de l'éducation », la commission « promotion de la qualité de vie, des échanges entre les sociétés civiles et de la

<sup>1942</sup> Au questionnaire pour préparer le 22ème rapport semestriel de la COSAC qui a eu lieu à Rome en 2014, seize parlements/chambres sur 37 ont répondu que leurs délégués ont participé à toutes les réunions de l'AP UpM, et 17 ont pris part à une partie des réunions. Voy. Le 22ème rapport semestriel de la COSAC, p. 56. (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu>).

culture », la commission « l'énergie, l'environnement et l'eau » ainsi que la commission « droits des femmes dans les pays euro-méditerranéens »<sup>1943</sup>.

Même si l'Assemblée interparlementaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est ne comporte, en qualité de membre, aucun parlementaire européen issu d'un parlement national, le PE participe à la réunion de cette Assemblée en tant qu'observateur. À cet égard, la coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait influencer cette Assemblée par le biais du PE. Considérant le champ géographique de coopération interparlementaire, la réunion du partenariat parlementaire entre l'Asie et l'Europe (ASEP) est la plus grande coopération interparlementaire parmi les quatre. Ainsi, cette réunion peut encourager les parlements de l'Asie et de l'Europe à légiférer pour mettre en œuvre des actions politiques globales. En effet, lorsque les États-Unis, acteur global important, se sont retirés de l'accord de Paris sur le climat, l'ASEP a compris la raison pour laquelle l'Asie et l'Europe doivent soutenir fermement des actions climatiques avec des moyens financiers nécessaires<sup>1944</sup>.

Ces quatre formes de coopération interparlementaire pourraient apprendre de quelle manière les parlementaires prennent une initiative dans l'élaboration des politiques communes dans telle ou telle région par le biais de l'idée de carton vert qui est apparue dans le cadre de la coopération entre parlements nationaux de l'UE. Les parlements nationaux de la région (euro-) méditerranéenne, ceux de l'Asie du Sud-Est ainsi que ceux des pays membres d'ASEM pourraient influencer la mise en place de l'ordre du jour des réunions des organisations intergouvernementales dans ces régions à travers les quatre types de coopération interparlementaire. Cela démontrerait que les parlements nationaux ne sont plus des acteurs passifs qui ne discutent que des sujets qui sont collectivement choisis par les organisations intergouvernementales dans les régions concernées, mais plutôt des acteurs actifs qui participent au choix des thèmes de discussion.

Si la coopération interparlementaire au sein de l'UE désire inspirer des coopérations interparlementaires dans d'autres régions du monde, elle pourrait envoyer sa délégation aux réunions des autres coopérations interparlementaires hors de l'UE en tant qu'observateur. De ce fait, elle pourrait non seulement renforcer la diplomatie parlementaire entre l'UE et d'autres régions du monde mais également obtenir le statut de leader sur la coopération interparlementaire mondiale. Un envoi régulier d'une délégation à des réunions interparlementaires des autres régions du monde pourrait aussi rendre la coopération interparlementaire au sein de l'UE plus institutionnalisée. Le PE envoie sa délégation à la réunion de l'AIPA et à celle de l'ASEP, ce qui met en lumière une possibilité de la participation d'une délégation des organes interparlementaires au sein de l'UE dans ces deux réunions. Par exemple, la COSAC pourrait constituer une délégation chargée de la participation dans des

---

<sup>1943</sup> Ces commissions se réunissent au moins une fois par an. Chaque commission permanente se compose de 56 membres, dont 28 viennent des États méditerranéens partenaires, 19 des parlements nationaux des États membres de l'UE, et 9 sont membres du PE. Elle élit un président et trois vice-présidents pour un mandat de deux ans. Cf. <https://paufm.org>.

<sup>1944</sup> Déclaration de Mme Heidi HAUTALA, vice-Présidente du PE lors du 12<sup>ème</sup> sommet d'ASEM qui a eu lieu au PE, Bruxelles, le 18 Octobre 2018 (Consultation disponible à <https://www.aseminfoboard.org>).

réunions des coopérations interparlementaires dans d'autres régions du monde. IPEX pourrait, en fabriquant une nouvelle rubrique consacrée à cette matière sur son site web, contribuer à l'arrangement des travaux documentaires relatifs à la participation de la coopération interparlementaire au sein de l'UE dans des réunions interparlementaires qui se tiennent dans d'autres régions du monde.

## **B. La coopération interparlementaire, un dispositif de contrôle démocratique sur les actions politiques du G7 et du G20**

Considérant que l'UE « *représente un modèle régional réduit pour une gouvernance mondiale, qui combine la politique au droit, l'économie à la sécurité de l'homme et la souveraineté aux droits de l'homme* »<sup>1945</sup>, il n'est pas difficile d'imaginer que les expériences de l'UE concernant la coopération interparlementaire pourraient inspirer une gouvernance mondiale munie d'une dimension parlementaire.

À l'heure actuelle, pour faire face aux défis globaux (économique, social, environnemental, et de sécurité), une gouvernance globale est plus que jamais nécessaire<sup>1946</sup>. Le Groupe des sept (G7) est né en 1975 suite au premier choc pétrolier<sup>1947</sup>. Il se réunit chaque année pour parler de paix et sécurité, lutte contre le terrorisme, développement, éducation, santé, environnement, changement climatique ainsi d'autres sujets qui nécessitent des réponses communes<sup>1948</sup>. L'UE est également associée aux travaux du G7 depuis 1977. Chaque année, la Présidence est assurée par un des sept pays qui fournit les moyens nécessaires aux travaux du groupe et définit les grandes orientations<sup>1949</sup>.

Or, la crise financière asiatique arrivée à la fin des années 1990 a révélé que la structure de G7 ne pouvait pas adéquatement répondre aux besoins d'une économie mondiale. Dans ce contexte, lors de leur réunion en septembre 1999, les ministres des finances du G7 ont proposé d'établir un nouveau mécanisme pour dialogue informel dans le cadre du système institutionnel

---

<sup>1945</sup> Abi Khalil (R.) (2015). *Mondialisation et gouvernance mondiale...Quelles perspectives*, Paris, L'Harmattan, p. 165.

<sup>1946</sup> « *Le concept de gouvernance globale se situe dans l'espace ainsi ouvert entre la mondialisation de l'économie et un système international pluraliste ; il vise à combler ce décalage entre l'unicité croissante du marché et la pluralité des États, entre l'économie et le politique ; à cette fin, le concept pose que des capacités de décision et une certaine forme d'organisation politique sont nécessaires à l'échelle où s'opère l'intégration des économies, c'est-à-dire au niveau planétaire.* » Voy. Andréani (G.) (2001). « Gouvernance globale : origines d'une idée », *Politique étrangère*, n° 3, p. 549 et s.

<sup>1947</sup> Les sept pays sont l'Allemagne, le Canada, l'États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni (L'Union européenne participe à la réunion du G7 mais n'est pas membre officiel du G7 puisqu'elle n'est pas un État). Ils détiennent environ les 2/3 de la richesse nette mondiale en 2019. En 1997, la Russie a rejoint le groupe, donnant ainsi naissance au G8 mais celui-ci est devenu à nouveau le G7 en 2014 parce que les membres du G7 n'ont pas désiré donner une place à la Russie dans le groupe à cause de la crise de Crimée apparue en 2014. Jusqu'à présent, le G7 se réunit sans la participation de la Russie.

<sup>1948</sup> Cf. « Qu'est-ce que le G7 ? », consulté en ligne le 12 juin 2020 : [<https://www.elysee.fr/g7>].

<sup>1949</sup> *Ibid.*

« *Bretton Woods* »<sup>1950</sup>, en vue d'élargir le dialogue sur les questions économiques et financières importantes entre des économies significatives et de promouvoir une coopération pour achever une croissance économique mondiale qui est stable et durable, d'où la naissance du Groupe des vingt (G20)<sup>1951</sup>. Ce dernier se compose de 19 pays et l'UE<sup>1952</sup>. L'analogie entre le G7 et le G20 est le fait que ces deux groupes n'ont ni existence juridique, ni secrétariat permanent, ni membre de droit. Le G7 est plus informel que le G20 qui semble plus institutionnalisé, et qui dispose de son propre site web<sup>1953</sup>.

Le G7 et le G20, en tant que « *directoire du monde* », pourraient concourir plus efficacement à une gouvernance mondiale de manière plus efficace que l'ONU le fait puisqu' « *au contraire de l'ONU, aucun vote ne survient, aucune divergence donc n'est éventuellement enregistrée* »<sup>1954</sup>. En effet, basé sur un consensus politique, le G20 jouit de la liberté et possède la flexibilité pour faire d'autres choses telles que l'établissement des programmes, la coordination des politiques, la distribution des tâches à travers des institutions existantes, la recherche de consensus autour des normes et des connaissances<sup>1955</sup>. Par ailleurs, le G7 a été la première institution qui se préoccupe d'une gouvernance mondiale du climat, alors que l'ONU s'est mise à s'en préoccuper une décennie plus tard<sup>1956</sup>. Candidats au même titre que l'ONU (G193) à l'exercice d'une bonne gouvernance globale, les G (7 ou 20) se distinguent essentiellement de celle-ci par le caractère « *oligarchique* » de leur composition<sup>1957</sup>.

Or, l'existence du G7 et du G20 pourrait semer la discorde parmi les pays du Sud, c'est-à-dire les pays moins avancés, conformément à une politique d'inspiration néolibérale qui leur est souvent reprochée<sup>1958</sup>. Les G, qui se font traiter de « *club* » de pays riches, sont souvent critiqués en raison du fait qu'ils s'efforcent de maximiser leurs intérêts économiques, parfois

---

<sup>1950</sup> À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le système de *Bretton Woods* est mis en place par des accords signés par 44 gouvernements pour décaper les contours d'une nouvelle architecture financière internationale. Il organise le système monétaire mondial autour du dollar américain, seule monnaie à être convertible en or.

<sup>1951</sup> La déclaration des ministres du G7 et des gouverneurs des banques centrales du G7, Washington DC, le 25 septembre 1999, para 19.

<sup>1952</sup> Il s'agit de l'Afrique du Sud, du Canada, du Mexique, des Etats-Unis, de l'Argentine, du Brésil, de la Chine, du Japon, de la Corée du Sud, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Arabie Saoudite, de la Turquie, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni, de la Russie et de l'Australie. Ce qui est intéressant, c'est qu'à la différence du G7, l'UE est considérée comme membre officiel dans le cadre du G20.

<sup>1953</sup> Cf. <https://www.g20.org>.

<sup>1954</sup> Dejammet (A.) (2012). *L'archipel de la gouvernance mondiale. ONU, G7, G8, G20*, Paris, Dalloz, p.71.

<sup>1955</sup> Woods (N.) (2010). « *The G20 leaders and Global Governance* », Global Economic Governance Programme Working Paper, p. 4.

<sup>1956</sup> Cf. Kirton (J.-J.) et Kokotsis (E.) (2015). *The global governance of climate change: G7, G20, and UN leadership*, Farnham, Surrey, Ashgate.

<sup>1957</sup> Dejammet (A.) (2012). *op. cit.*, p. 12.

<sup>1958</sup> Certains auteurs estiment que le G20 n'est pas forcément un groupe qui ne réunit que des pays développés. Selon Bingxi ZHEN, le G20 est la seule plateforme partagée pour une gouvernance économique dans le monde, laquelle permet aux pays membres de s'engager à avoir des discussions et à prendre en compte les intérêts communs du Nord et du Sud. Voy. Zhen (B.) (2016). « *G20 Transformation: challenges and solutions* », *China international studies*, 60, p. 18.

au détriment de ceux des pays du Sud<sup>1959</sup>. Force est également de déplorer l'absence de transparence de ces Sommets restreints<sup>1960</sup>. Bingxi ZHEN affirme que le G20 doit garder sa nature informelle permettant aux chefs d'État ou de gouvernement de procéder aux échanges plus directs, souples et effectifs, et d'amener à un consensus plus facilement, ce qui permettrait au G20 d'être susceptible d'achever une gouvernance économique et financière internationale plus effective à l'avenir<sup>1961</sup>. Dans ses études sur le G20, ce chercheur fait valoir que pour renforcer la légitimité du G20, il faudrait que soit établi son statut juridique, et l'encadrer dans une réforme de l'ONU<sup>1962</sup>. Jakob VESTERGAARD et Robert H. WADE analysent que le manque de l'efficacité et de la légitimité du G20 résulte des problèmes de représentativité et donc proposent un nouveau conseil économique mondial (*Global Economic Council (GEC)*)<sup>1963</sup>, affirmant que ce dernier pourrait contribuer à assurer l'efficacité et la légitimité de la gouvernance économique mondiale<sup>1964</sup>. Wonhyuk LIM et Françoise NICOLAS identifient les défis nés des faiblesses du G20 : absence du fondement légal propre, problème de représentativité et absence d'un mandat clairement défini ; ils soulignent ainsi la nécessaire amélioration du fonctionnement du G20 afin de renforcer son efficacité et sa légitimité<sup>1965</sup>. Jim O'Neill et Alessio TREZI proposent un nouveau G7 composé de la zone euro, des Etats-Unis, de la Chine, du Brésil, de l'Inde, de la Russie, du Japon et du Royaume-Uni, en affirmant que ce nouveau G7+ améliorerait considérablement la fonctionnalité de l'actuelle gouvernance économique mondiale, tout en maintenant sa représentativité et donc sa légitimité<sup>1966</sup>.

Cependant, parmi ces auteurs (la plupart d'eux sont économistes), aucun ne mentionne nulle part des questions relatives à la légitimité "démocratique" de ce club des chefs d'État et de gouvernement. Or, il convient de rappeler qu'aujourd'hui, la gouvernance mondiale concerne la relation entre la démocratie et le capitalisme<sup>1967</sup>. Cela est bien décrit dans la gouvernance économique et financière au sein de l'UEM, laquelle est renforcée après la crise économique et financière de 2008. En effet, dans cette gouvernance ont surgi des problèmes liés à l'absence de transparence et au déficit démocratique des politiques conçues de manière intergouvernementale. Par exemple, dans le projet du BEPS (*Base Erosion and Profit*

---

<sup>1959</sup> Khor (M.) (2009). « Reality Behind the Hype of the G20 Summit », *Third World Resurgence*, n° 224, p. 6; Muchhala (B.) (2009). « Développement-blind G20 Outcome Empowers an Unreformed IMF », *Third World Resurgence*, n° 224, p. 15.

<sup>1960</sup> Dejammet (A.) (2012). *op. cit.*, p. 72.

<sup>1961</sup> Zhen (B.) (2016). *op. cit.*, p. 26.

<sup>1962</sup> Zhen (B.) (2016). *op. cit.*, p. 27.

<sup>1963</sup> GEC dispose de 25 sièges dont 16 sont attribués aux quatre régions : l'Afrique, l'Amérique, l'Asie et l'Europe et le reste des sièges doivent être attribués sur la base de poids économique (PIB).

<sup>1964</sup> Cf. Vestergaard (J.) et Wade (R. H.) (2012). « Establishing a new global economic council: governance reform at the G20, the IMF and the World Bank », *Global Policy*, Vol. 3, Issue 3, September, pp. 257-269.

<sup>1965</sup> Lim (W.) et Nicolas (F.) (2011). « Faire du G20 un comité de gouvernance mondiale, mission impossible ? », in : *Le G20 et la nouvelle gouvernance économique mondiale*, sous la direction de Jacques Mistral, Paris, Presses Universitaires de France, p. 14.

<sup>1966</sup> O'Neill (J.) et Terzi (A.) (2014b). « The twenty-first century needs a better G20 and a new G7+ », Bruegel Policy Contribution, 2014/13, p. 6; O'Neill (J.) et Terzi (A.) (2014a). « Changing trade patterns, unchanging European and global governance », Bruegel Working Paper, 2014/02, p. 37.

<sup>1967</sup> Cutler (A.C.) (2015). « New Constitutionalism, Democracy and the Future of Global Governance », in : *Critical perspectives on the crisis of global governance. Reimagining the future* (édité par Stephen Gill), London, Palgrave Macmillan, p. 89.

*Shifting*)<sup>1968</sup> du G20 et de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), le manque de participation et délibération active des parlements nationaux et des citoyens est problématique<sup>1969</sup>.

Pour atténuer ces problèmes, la Conférence interparlementaire sur la SCEG, créée en 2013, s'efforçait d'exercer un contrôle démocratique sur cette gouvernance, ce qui est bien au-delà d'un simple échange d'informations et des pratiques parlementaires dans les domaines économique, budgétaire et social. De même, pour le G20 dont le rôle est renforcé après la crise économique et financière de 2008<sup>1970</sup>, il semble nécessaire d'ajouter une dimension parlementaire à ces G<sup>1971</sup>. En effet, étant donné qu'il n'existe aucun parlement international soumis à la représentation proportionnelle des peuples du monde, des acteurs internationaux forgeant des normes internationales manquent du lien avec des entités politiques démocratiquement élues qui légitiment des lois dans des démocraties<sup>1972</sup>. Il n'en demeure pas moins que le G20 vise à piloter une gouvernance économique mondiale dans sa capacité en tant qu'organe délibératif plutôt qu'organe décisionnel<sup>1973</sup>. Néanmoins, considérant que les discussions qui se passent au sein du G20 influencent des politiques économiques et financières des pays du G20, il faudrait chercher un moyen de contrôle démocratique sur ce groupe. Pour assurer ce contrôle, il convient de renforcer la dimension parlementaire du G20. Compte tenu du fait qu'il est difficile de voir que des organisations internationales sont contrôlées par des parlements nationaux, il a été correctement observé que la seule solution concevable est l'établissement d'organes internationaux disposant de la tâche pour exercer du contrôle politique sur l'exécutif<sup>1974</sup>. Le contrôle par le biais de la création d'une dimension parlementaire est perçu comme la solution la plus accessible et évidente afin de réduire le déficit démocratique

---

<sup>1968</sup> Le projet « BEPS », lancé en juillet 2013, porte sur des stratégies sur la planification de taxe, lesquelles exploitent des écarts et des décalages dans des règles de taxe afin de déplacer artificiellement des profits aux lieux où il n'existe guère d'activités économiques ni de création des valeurs. Voy. OECD (2013). *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, p. 13-14 et OECD (2015). *Mandatory Disclosure Rules, Action 12 - 2015 Final Report*, p. 3.

<sup>1969</sup> Fung (S.) (2017). « The Questionable Legitimacy of the OECD/G20 BEPS Project », HeinOnline, *Erasmus Law Review*, Vol. 10, n° 2, December, p. 81.

<sup>1970</sup> Même si le G20 existe depuis 1999, il a été amélioré de l'échelle des ministres de finance et des dirigeants des banques centrales à celle des chefs d'État et de gouvernement lors du sommet qui a eu lieu à Washington D.C. le 15 novembre 2008. Voy. Wouters (J.) et Ramopoulos (T.) (2012). « The G20 and Global Economic Governance : Lessons from Multi-level European Governance ? », *Journal of International Economic Law*, 15(3), p. 763 ; Une telle réunion de 2008 a été l'idée de Nicolas SARKOZY, le Président français. Voy. Dejammet (A.) (2012). *op. cit.*, p. 35.

<sup>1971</sup> Des analogies utiles peuvent être tirées de l'exemple du Conseil européen, lequel pourrait être utilisé pour le développement du G20 puisque le Conseil européen continue à maintenir les réflexes et la flexibilité d'un organe politique intergouvernemental. Voy. Wouters (J.) et Ramopoulos (T.) (2012). *op. cit.*, p. 761.

<sup>1972</sup> Alvarez (J.E.) (2007). « Introducing the Themes », (Introduction to Symposium on 'Democratic Theory and International Law'), 38, *Victoria University of Wellington Law Review*, 159.

<sup>1973</sup> Cf. Carin (B.) (2011). No Fairy Tale at the Cannes G20, publié sur le site web du "Centre for International Governance Innovation Online", (<https://www.cigionline.org/publications/no-fairy-tale-cannes-g20-summit>).

<sup>1974</sup> Schermers (H.-G.) et Blokker (N.-M.) (1995). *International Institutional Law*, 3<sup>rd</sup> rev. ed., London, Kluwer, p. 381.

surgissant des gouvernements qui regroupent un certain nombre de politiques ou les délèguent à des organes internationaux<sup>1975</sup>.

Bien qu'il existe des réunions des présidents des parlements des pays du G7 et du G20<sup>1976</sup>, ces réunions ne font que figurer quelque part à côté des sommets du G7 et du G20. Afin d'avoir une dimension parlementaire renforcée au sein du G7 et du G20, laquelle est susceptible d'assurer un contrôle démocratique sur les G, il convient d'établir une conférence interparlementaire au sein du G7 et celle du G20. Comme la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE) a contribué à la création de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, la réunion des présidents d'Assemblée du G7 et le P20 pourraient jouer un rôle pivot dans la création des conférences interparlementaires au sein du G7 et du G20 respectivement.

Considérant que G20 travaille sur de divers domaines à l'échelle ministérielle, il faudrait qu'une conférence interparlementaire au sein du G20 s'inspire des réunions interparlementaires des commissions (ECON), (BUDG) et (EMPL) du PE, lesquelles se tiennent dans le cadre de la Conférence interparlementaire sur la SCEG. Cette conférence interparlementaire au sein du G20 pourrait organiser des sous-réunions sectorielles en son sein afin d'examiner plus concrètement les politiques conçues par le G20. En cas de besoin, les responsables de chaque équipe de travail du G20 devraient rendre compte des activités de ces groupes devant cette conférence interparlementaire.

Un développement économique qui ne s'accompagne pas d'une légitimité démocratique dans son processus n'aide pas, au bout du compte, la stabilité et la paix du monde. Cette formule s'applique non seulement à un pays mais également à une gouvernance mondiale. Même si le G7 affirme qu'il dispose d'une légitimité démocratique parce que les chefs d'État et de gouvernement des sept pays du G7 sont élus par leur peuple respectif, le G20 comporte des pays dont le système politique est loin de la démocratie libérale<sup>1977</sup>. Considérant cela, il est nécessaire de renforcer la légitimité démocratique de ces G, en renforçant leur dimension parlementaire à travers l'établissement d'une conférence interparlementaire dans le cadre de ces G. La création d'une conférence interparlementaire au sein du G7 serait plus réalisable et plus effective que celle au sein du G20 puisque les pays du G7 partagent un socle de valeurs telles que la démocratie, le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le libre marché ainsi que le respect du droit international, ce qui leur permet de parler de tout. Afin

---

<sup>1975</sup> Falk (R.) et Strauss (A.) (2001). « Toward a Global Parliament », *Foreign Affairs*, LXXX (1), p. 219; Kraft-Kasack (Ch.) (2008). « Transnational Parliamentary Assemblies: A Remedy for the Democratic Deficit of International Governance? », *West European Politics*, 31:3, p. 535.

<sup>1976</sup> Du 5 au 7 septembre 2019, l'Assemblée nationale française a organisé la 17<sup>ème</sup> réunion des présidents d'Assemblée du G7 à Brest avec la participation du PE et des parlements allemand, américain, italien, japonais, canadien et anglais autour du thème « Des Parlements mobilisés pour les océans ». Cf. <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/evenements/2019/g7-parlementaire>; Du 4 au 5 novembre 2019, le sommet dit P20 des présidents de parlement des pays du G20 a été organisé par l'Union interparlementaire et la Chambre des conseillers du Japon. Cf. <https://www.ipu.org/fr/actualites/communiqués-de-presse/2019-11/le-p20-renforce-la-dimension-parlementaire-du-g20>

<sup>1977</sup> La Chine dispose d'un seul parti politique (parti communiste chinois) et l'Arabie saoudite est une monarchie absolue islamique.

d'envisager l'efficacité et d'économiser le temps et les coûts nécessaires pour des déplacements des parlementaires, au lieu de créer respectivement une conférence interparlementaire du G7 et celle du G20, il serait possible de tenir compte de la création d'une sous-réunion interparlementaire du G7 dans le cadre d'une conférence interparlementaire du G20<sup>1978</sup>.

En définitive, le renforcement de la dimension parlementaire des G par le biais de la création d'une conférence interparlementaire au sein des G implique que les parlements nationaux des pays du G7 et du G20 puissent agir en tant qu'acteurs mondiaux, tout comme les parlements nationaux de l'UE sont devenus des acteurs européens<sup>1979</sup>. Lorsque le G7 et le G20 procéderont la légitimité démocratique grâce à une telle conférence interparlementaire, leurs actions politiques seront moins limitées, et atténueront l'inquiétude sur l'absence de transparence de ces groupes tandis que ceux-ci pourront procéder à leurs politiques en toute confiance.

De plus, la création d'une conférence interparlementaire au sein des G permettrait à certains pays, dont le régime politique est loin de la démocratie libérale, de s'adapter progressivement au système démocratique libérale, ce qui amènera finalement à établir une « démocratie cosmopolite »<sup>1980</sup>. Considérant qu'une démocratie cosmopolite fonctionne lorsqu'il existe d'une part la refonte des communautés politiques traditionnelles, et d'autre part, l'établissement de nouvelles communautés dans le cadre d'une structure transnationale d'une action démocratique<sup>1981</sup>, la proposition de créer une conférence interparlementaire au sein des G mérite d'être notée.

## **§2. La coopération interparlementaire, un contre-pouvoir dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique**

Considérant le fait que les institutions européennes exercent des actions politiques comme un pouvoir, à travers leurs décisions prises de manière intergouvernementale, la coopération entre les parlements nationaux de l'UE et le PE (coopération interparlementaire verticale) pourrait fonctionner sur le même modèle, en tant que contre-pouvoir. Considérant qu'il existe des politiques européennes définies de manière intergouvernementale dans certains

---

<sup>1978</sup> Le G20 et une conférence interparlementaire du G20 pourraient organiser des sommets informels de certains groupes en son sein, comme le Conseil européen organise des sommets informels entre les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro.

<sup>1979</sup> Voy. Fromage (D.) (2018c). « Les parlements nationaux des acteurs européens en devenir ? », L'Harmattan, *Politique européenne, op. cit.*

<sup>1980</sup> Une démocratie cosmopolite fonctionne comme un système de gouvernance qui a un ensemble essentiel de principes et de règles juridiques, lesquels fonctionnent comme un cadre globalement intégré imprégnant tous les niveaux de gouvernance. Voy. Slaughter (S.) (2005). « Ch. 6 – Cosmopolitan Governance: Building Global Democracy », in: *Liberty beyond neo-liberalism, A Republican Critique of Liberal Governance in a Globalising Age*, New York, Palgrave Macmillan, p. 163.

<sup>1981</sup> Held (D.) (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford, California, Stanford University Press, p. 234 et s.

domaines tels que la gouvernance économique de l'UEM et les PESC/PSDC et que ces politiques esquivent presque systématiquement un contrôle du PE, la coopération interparlementaire verticale pourrait jouer un rôle de contre-pouvoir dans la reddition des comptes des institutions européennes telles que la Commission européenne et le Conseil de l'UE. Cette interprétation semble raisonnable si la coopération interparlementaire au sein de l'UE est présentée à côté du PE, comme une seconde chambre parlementaire à l'échelle européenne, étant donné que la Haute Assemblée est le plus souvent présentée comme un contre-pouvoir, conformément à la conception classique de la séparation des pouvoirs<sup>1982</sup>.

La question posée ici est celle de savoir si, dans la région du Pacifique asiatique, la coopération interparlementaire pourrait aussi être utilisée comme un contre-pouvoir. Dans la perspective de pouvoir et de contre-pouvoir, l'expérience de la coopération interparlementaire au sein de l'UE est en mesure d'inspirer la coopération entre les parlements nationaux, dans la région du Pacifique asiatique. Et même si la coopération interparlementaire au sein de l'UE ne concerne pas directement cette dernière, elle pourrait l'influencer par ricochet à travers les modèles de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, créée en 1949, et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, créée en 1955, dans lesquels la plupart des parlements des États membres de l'UE participent respectivement<sup>1983</sup>. Partant du constat que le Conseil de l'Europe se préoccupe des questions liées aux droits de l'homme, à la démocratie ainsi qu'à l'état de droit et que l'OTAN a pour objectif d'assurer la sécurité de la région de l'Atlantique du nord, en parallèle, il est raisonnable d'imaginer la possibilité de créer de telles organisations dans la région qui nous intéresse.

En général, après qu'une organisation internationale soit instituée, s'ensuit la création d'une assemblée parlementaire de cette organisation. Alors, pourquoi ne pas imaginer que les parlements nationaux dans la région du Pacifique asiatique se réunissent pour insister sur la nécessité de créer un conseil de l'Asie ainsi qu'une organisation de sécurité et de coopération dans la région concernée ? Dans ce cas, une dimension parlementaire pourrait être intégrée dans de telles organisations dès l'étape initiale de leur création, ce qui leur permettrait d'avoir confiance en soi concernant la question de légitimité démocratique à laquelle la plupart des organisations intergouvernementales sont souvent confrontées.

Si un conseil de l'Asie et une organisation de sécurité et de coopération dans la région du Pacifique asiatique fonctionnent comme un contre-pouvoir, en intervenant pour régler des problèmes liés aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'état de droit et/ou pour assurer la paix dans cette région, ce serait le fonctionnement idéal. En effet, dans le cas où dans un État, de cette région du Pacifique asiatique, le gouvernement viole des principes universels tels que les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit, et dans le même temps, met la main sur les institutions législative et judiciaire de ce pays, il n'existe aucun moyen de stopper ce

---

<sup>1982</sup> Boyer (V.) (2011). « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 1, n° 85, p. 43.

<sup>1983</sup> Parmi 47 pays membres du Conseil de l'Europe, lequel n'est pas une des institutions de l'UE, 27 pays sont des États membres de l'UE et parmi 30 pays membres de l'OTAN, 21 pays sont des États membres de l'UE.

gouvernement dans la région du Pacifique asiatique. Autrement dit, lorsque l'on considère un gouvernement agit comme un pouvoir dégradant de tels principes, il est difficile de trouver un véritable contre-pouvoir dans le pays concerné et donc il faudrait le chercher en dehors de cet État.

La coopération interparlementaire pourrait fonctionner comme un contre-pouvoir tant dans une région du monde que dans un État lorsque les partis d'opposition ne jouent pas suffisamment leur rôle de contre-pouvoir dans la surveillance sur le gouvernement. Certes, il semble difficile pour les parlements nationaux normalement assujettis aux seules questions d'intérêt national, d'intervenir sur des questions qui sortent de ce contexte. Cependant, les parlements nationaux pourraient parfaitement coopérer avec leurs homologues d'autres parlements nationaux de même tendance politique, sans trahir leurs propres intérêts nationaux. La coopération interparlementaire pourrait également contribuer à l'établissement d'une organisation politico-militaire dans la région indopacifique afin d'en assurer la sécurité. Dans le cas où une telle organisation serait vraiment établie, la coopération interparlementaire pourrait dans cette région contribuer au contrôle démocratique de cette organisation en tant qu'un contre-pouvoir (A). Cette étude suggère également l'usage de coopération interparlementaire en tant qu'un contre-pouvoir complémentaire ou alternatif, lorsqu'il est nécessaire de combler l'absence d'un contre-pouvoir dans un État, et elle présente la situation sud-coréenne comme un cas spécifique (B).

### **A. La coopération interparlementaire, comme une pierre angulaire pour établir une organisation de sécurité et de coopération dans la région indopacifique et comme un contre-pouvoir permettant de contrôler cette organisation**

Il semble difficile de s'attendre à l'organisation d'une conférence interparlementaire en Asie, surtout dans l'Asie du Nord-Est puisque la pratique de diplomatie parlementaire dans cette zone de l'Asie est plus proche d'une diplomatie bilatérale que multilatérale<sup>1984</sup>. Cependant, les parlements nationaux dans la région de l'Asie pacifique pourraient s'inspirer de la coopération interparlementaire au sein de l'UE afin d'organiser, de manière régulière, une conférence interparlementaire dans la région. Cette conférence interparlementaire pourrait contribuer non seulement à l'établissement d'une organisation de sécurité et de coopération dans la région de l'Asie et du Pacifique, mais également au contrôle démocratique sur cette organisation.

À la différence de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, dans laquelle est souvent adoptée une approche descendante (*top-down approach*), il convient de considérer dans

---

<sup>1984</sup> Bang (J.) (2017). « Parliamentary Diplomacy in Northeast Asia: Lessons from the Parliamentarians' Unions in Japan and South Korea », in: *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance* édités par Stavridis (S.) et Jančić (D.), Leiden, Brill-Nijhoff, p. 269.

la région une possibilité selon laquelle la coopération entre parlements nationaux pourrait adopter une approche ascendante (*bottom-up approach*). C'est-à-dire que dans l'UE, après qu'une organisation intergouvernementale soit créée ou que des politiques intergouvernementales soient mises en œuvre, s'ensuit la création d'une conférence ou d'une réunion interparlementaire dans le domaine concerné<sup>1985</sup>. Mais, dans la région de l'Asie et du Pacifique, il serait possible d'adapter cette conception, en organisant d'abord une conférence interparlementaire, de sorte que celle-ci procéderait à l'établissement d'une organisation intergouvernementale de sécurité et de coopération ou au moins consoliderait des discussions existantes entre les gouvernements dans la région concernée. Dans ce cas, une telle conférence interparlementaire dans la région pourrait jouer un rôle prépondérant tant dans le processus de l'établissement de ladite organisation que dans le processus de décision de celle-ci.

De prime abord, il convient d'examiner pourquoi il est important d'établir une organisation de sécurité et de coopération, comme une version du Pacifique asiatique de l'OTAN dans la région de l'Asie et du Pacifique (1). Ensuite, il faudrait mettre en lumière pourquoi et comment la coopération interparlementaire dans la région peut fonctionner comme un contre-pouvoir (2).

### **1. La nécessité de créer une organisation de sécurité et de coopération dans la région du Pacifique asiatique**

Au fur et à mesure que l'impact de la force militaire chinoise s'accroît surtout dans des régions maritimes, certains pays asiatiques se sont sentis menacés par cette puissance grandissante de la Chine<sup>1986</sup>. Dans cette situation, en 2007, par l'initiative de Shinzo ABE, le Premier ministre japonais, le dialogue quadrilatéral pour la sécurité (en anglais, *Quadrilateral Security Dialogue* (QSD ou QUAD)) a été créé. Il s'agit d'une coopération informelle entre les Etats-Unis, le Japon, l'Australie et l'Inde dans la région indopacifique. Même si le QUAD comprend des exercices militaires et des rencontres diplomatiques, il est hâtif d'estimer qu'il est une organisation internationale. Pour l'instant, le QUAD n'est qu'un forum intergouvernemental sur la sécurité.

Il n'en demeure pas moins qu'une organisation intergouvernementale de sécurité, comme une réaction contre la puissance grandissante de la Chine, devrait être établie dans les régions indopacifique et du Pacifique asiatique. Or, au lieu de concevoir tout une nouvelle coopération de sécurité, il vaudrait mieux développer une coopération déjà existante dont l'objectif serait d'assurer la sécurité dans lesdites régions, tout en tenant compte de son niveau d'efficacité actuelle. Il semble donc raisonnable que le QUAD obtienne le statut d'une

---

<sup>1985</sup> Il faut rappeler qu'après l'apparition des politiques intergouvernementales dans le domaine économique et financier et dans le domaine de la PESD/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG et la Conférence interparlementaire pour la PESD/PSDC ont été créées. De même, après l'adoption d'un nouveau règlement relatif à Europol (le règlement (UE) 2016/794), le groupe de contrôle parlementaire conjoint (GCPC) a été créé.

<sup>1986</sup> La géopolitique maritime de la Chine provoquait des disputes avec Taïwan, le Japon, le Vietnam, les Philippines et les Etats-Unis. Voy. Duchâtel (M.) (2019). « Chapitre III. Le tournant maritime », in : *Géopolitique de la Chine*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 62-91.

organisation internationale. Le changement de statut du QUAD, passant de l'actuel forum intergouvernemental à celui d'une organisation internationale, lui permettrait de disposer d'une stabilité plus forte. En effet, entre 2007 et 2017, il n'y a guère eu d'activités du QUAD puisque la pression du gouvernement chinois conduisait parfois à la réticence des quatre pays du QUAD. La démission de Shinzo ABE, le Premier ministre japonais en septembre 2007, a privé QUAD de son architecte. Ensuite, en janvier 2008, le gouvernement australien a annoncé qu'il ne participerait pas au QUAD, en rassurant la Chine qu'il n'avait plus l'intention d'y prendre part<sup>1987</sup>. Manmohan SINGH, le Premier ministre indien, a été tout aussi réticent au QUAD après, avoir déclaré lors de sa visite en Chine en janvier 2008, que la relation entre l'Inde et la Chine était une priorité. Cela implique que chaque fois qu'un gouvernement favorable à la Chine arrive, il y a risque que le QUAD s'arrête.

Après que Shinzo ABE, le champion original du QUAD, ait été réélu comme le Premier ministre en 2012, il y a eu des développements progressifs des relations militaires bilatéraux et trilatéraux entre les quatre pays. L'élan du QUAD a découlé d'une rencontre des représentants des quatre pays au niveau du secrétariat à Manille le 12 novembre 2017, en marge du sommet de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE)<sup>1988</sup>. Les représentants des quatre pays ont discuté d'un grand nombre de questions y compris la dénucléarisation de la Corée du Nord, le soutien pour le concept « *Free and Open Indo-Pacific* » ainsi que la promotion d'un système fondé sur des règles dans la région indopacifique, ce qui illustre que le QUAD s'intéresse également aux préoccupations de l'Asie du Sud-Est<sup>1989</sup>.

Pour ne jamais faire régresser le QUAD, il faudrait changer le statut de ce dialogue à celui d'une organisation internationale dont les activités sont fondées sur des lois internationales, ce qui lui permettrait d'exercer ses activités de manière stable, sans être influencé par l'aptitude et l'inclination des pays participants. Pour ce faire, bien évidemment, il se peut qu'il y ait plusieurs propositions concernant la façon dont le QUAD peut être plus institutionnalisé : l'établissement d'un groupe de travail sur la défense et l'infrastructure, l'établissement du sommet annuel des chefs de gouvernement, le renforcement de l'interopérabilité, etc.<sup>1990</sup>

Or, la coopération entre les parlements des pays participants pourrait contribuer à l'institutionnalisation du QUAD et donc à la stabilité de cette organisation. Lorsque l'Inde hésite entre l'endiguement du pouvoir militaire croissant de la Chine et l'association avec cette

---

<sup>1987</sup> Buchan (P. G.) et Rimland (B.) (2020). « Defining the diamond. The past, present, and future of the quadrilateral security dialogue », CSIS Briefs, mars, p. 3 (consultation disponible à <https://www.csis.org/analysis/defining-diamond-past-present-and-future-quadrilateral-security-dialogue>).

<sup>1988</sup> Le communiqué de presse du gouvernement des États-Unis, « Australia-India-Japan-U.S. Consultations on the Indo-Pacific », le 12 novembre 2017, (<https://www.state.gov/australia-india-japan-u-s-consultations-on-the-indo-pacific/>).

<sup>1989</sup> Buchan (P. G.) et Rimland (B.) (2020). *op. cit.*, p. 4.

<sup>1990</sup> *Ibid.*, p. 7 et s.

dernière comme un partenaire économique croissant<sup>1991</sup>, la coopération interparlementaire au sein du QUAD pourrait encourager l'Inde à rester un membre du QUAD.

Elle pourrait contribuer également à l'expansion du QUAD. Si d'autres pays, qui poursuivent la démocratie libérale dans la région du Pacifique asiatique et dans la région indopacifique, rejoignent le QUAD, ce dernier pourrait être appelé le « QUAD Plus ». Une telle expansion du QUAD l'aiderait à atteindre son objectif sous-entendu, l'endiguement de la force militaire chinoise<sup>1992</sup>. Même si la Corée du Sud est un allié majeur des Etats-Unis dans le Pacifique, elle hésite à participer au QUAD puisqu'elle ne souhaite pas choisir entre les Etats-Unis, son allié militaire, et la Chine, son partenaire économique croissant<sup>1993</sup>. Considérant la situation où le régime nord-coréen tire de temps en temps des missiles qui deviennent des menaces surtout pour la Corée du Sud, le Japon et même les Etats-Unis, à plus forte raison, la Corée du Sud devrait rejoindre le QUAD. En réalité, l'administration Moon (gouvernement sud-coréen) est devenu un des éléments empêchant la participation de la Corée du Sud au QUAD puisqu'elle souhaite ménager les susceptibilités de la Chine<sup>1994</sup>.

Pour rompre ce statut quo et faire que le gouvernement sud-coréen participe au QUAD, il faut prendre en considération que la coopération interparlementaire comprenant des parlementaires sud-coréens (surtout des parlementaires du principal parti d'opposition) demande, de façon pressante, au gouvernement sud-coréen de participer au QUAD. Force est de constater que dans le cadre de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la taille de délégation des parlements des petits pays est identique à celle des grands pays et que chaque délégation prend en considération l'équilibre du nombre des délégués entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition. Cela permet aux discours ou aux interventions des parlementaires des partis minoritaires d'avoir un même poids lors des discussions au sein de la Conférence interparlementaire. De même, bien que le principal parti d'opposition sud-coréen, dont le nombre des membres est inférieur à celui du parti au pouvoir sud-coréen, ne soit pas capable de fonctionner comme un véritable contre-pouvoir sur le gouvernement sud-coréen<sup>1995</sup>, les parlementaires du principal parti d'opposition sud-coréen pourraient collaborer avec leurs homologues américains, japonais, indiens et australiens, de sorte que cette coopération

---

<sup>1991</sup> Panda (J. P.) (2020). « India, the Blue Dot Network, and the “Quad Plus” Calculus », *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Fall, p. 5.

<sup>1992</sup> Les tentatives pour endiguer la Chine ne se limitent pas au domaine de sécurité. Elles se manifestent également dans le domaine économique. En effet, face à la stratégie chinoise intitulée « Initiative route et ceinture » (*Belt and Road Initiative*, BRI selon l'acronyme anglais), les Etats-Unis, le Japon et l'Australie ont établi le réseau *Blue Dot* (*Blue Dot Network*, BDN selon l'acronyme anglais) dans la région indopacifique en novembre 2019.

<sup>1993</sup> Corben (T.) (2017). « South Korea and the Quad: Missing Out or Opting Out? », *The diplomat*, le 23 décembre, (<https://thediplomat.com>).

<sup>1994</sup> Or, depuis l'arrivée de l'administration Joe Biden, les Etats-Unis considère le QUAD ou le QUAD+ comme un groupe basé sur des valeurs partagées plutôt que comme celui étant en opposition avec la Chine. Sur ce point, voy. Ramon Pacheco Pardo, « South Korea would benefit from joining a Quad+ », *Center for Strategic & International Studies (CSIS)*, bulletin du 26 février 2021 (consultation disponible à <https://www.csis.org/analysis/south-korea-would-benefit-joining-quad>).

<sup>1995</sup> Lors de l'élection législative sud-coréenne qui a eu lieu le 15 avril 2020, parmi 300 sièges, le parti au pouvoir a remporté 180 sièges et le principal parti d'opposition 103 sièges. En outre, les présidents de tous les onze commissions permanents de l'Assemblée nationale sud-coréenne sont les députés qui relèvent du parti au pouvoir.

interparlementaire puisse exercer une pression accrue sur le gouvernement sud-coréen qui est réticent à la participation au QUAD.

## **2. La coopération interparlementaire pour le contrôle démocratique sur une organisation de sécurité et de coopération dans la région du Pacifique asiatique**

Une fois le QUAD devenu une organisation internationale, la coopération pourrait fonctionner comme un contre-pouvoir qui exerce un contrôle démocratique sur cette organisation. Comme la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC contrôle d'une certaine manière les activités de l'UE relatives à la défense et à la sécurité, si une conférence interparlementaire du QUAD était établie, les parlements nationaux des pays participants du QUAD pourraient échanger des informations et des pratiques parlementaires pour contrôler leur gouvernement respectif en ce qui concerne les activités du QUAD.

À la différence du cas de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC qui n'a pas forcément besoin de fonctionner comme un contre-pouvoir parce qu'il existe d'autres moyens de réagir contre les activités des institutions et des agences européennes liées à la PESC/PSDC (encore que les compétences de la Cour de justice demeurent limitées en la matière), dans l'Indopacifique, il n'existe aucun système juridique supranational susceptible de sanctionner une organisation intergouvernementale qui ne poursuit pas son objectif comme il le faut. C'est la raison pour laquelle la coopération entre les parlements nationaux des pays participants du QUAD devrait fonctionner en tant que contre-pouvoir, afin qu'il devienne une organisation internationale, le QUAD soit considéré comme un pouvoir.

La Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE) a joué un rôle pivot dans le processus de création de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC<sup>1996</sup>. Mais, pour la première étape d'établissement d'une conférence interparlementaire, au lieu d'avoir une réunion entre les Présidents des Parlements des pays participants du QUAD, il vaudrait mieux que la commission de défense de chaque pays participant du QUAD organise sa délégation, en tenant compte de l'équilibre entre le nombre des parlementaires du parti au pouvoir et celui des parlementaires des autres partis. En effet, partant du constat que le Président du Parlement sud-coréen est un député du parti au pouvoir, il ne conviendrait pas d'utiliser une réunion entre les présidents des parlements dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique, pour encourager la participation au QUAD des autres gouvernements, tels que le gouvernement sud-coréen.

En définitive, les parlements nationaux dans la région du Pacifique asiatique pourraient coopérer afin d'animer leurs gouvernements respectifs en vue d'établir une organisation de sécurité et de coopération dans cette région. Dans ce contexte, la coopération interparlementaire

---

<sup>1996</sup> *supra* Partie II\_Titre I\_Ch. I\_Section 2\_§1 de cette thèse, « La CPPUE, une conférence coordinatrice des activités interparlementaires ».

pourrait fonctionner comme un contre-pouvoir, en obligeant cette organisation de sécurité et de coopération à leur rendre compte de ses actions et de son fonctionnement. Elle pourrait également fonctionner comme un contre-pouvoir complémentaire ou alternatif dans un État, lorsque dans celui-ci il n'y a pas de contre-pouvoir efficace.

## **B. La coopération interparlementaire, un contre-pouvoir pour assurer l'état de droit et des droits de l'homme**

Considérant que dans la région du Pacifique asiatique, il n'existe aucune organisation de sécurité et de coopération comme l'organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE) qui compte 57 pays participants en Europe, en Asie centrale et en Amérique du Nord<sup>1997</sup>, dans le cas où un gouvernement viole l'état de droit et/ou les droits de l'homme, il semble difficile de voir des mesures immédiates d'une organisation internationale qui fonctionne comme un contre-pouvoir face au gouvernement concerné. De ce fait, il serait possible de s'attendre à voir que la coopération interparlementaire joue un rôle de contre-pouvoir dans une telle situation.

La situation sud-coréenne illustre bien les raisons pour lesquelles la coopération interparlementaire dans la région du Pacifique asiatique devrait fonctionner comme un contre-pouvoir. En fait, depuis la destitution de la Présidente Park, il n'est pas exagéré de dire que la séparation des pouvoirs, un des grands principes de la démocratie libérale, est détériorée en Corée du Sud<sup>1998</sup>. En effet, à la différence des tentatives pour destituer le Président dans d'autres pays comme les Etats-Unis et la France<sup>1999</sup>, en Corée du Sud, le processus de destitution de la Présidente Park s'est déroulé invraisemblablement par l'initiative du parti au pouvoir (parti de la Présidente). Malgré des problèmes juridiques sérieux découverts tout au cours de la procédure de destitution, la Cour constitutionnelle sud-coréenne a décidé la destitution de la Présidente Park le 10 mars 2017, en ayant abandonné son rôle de contre-pouvoir<sup>2000</sup>. Ensuite, lors de l'élection présidentielle sud-coréenne en mai 2017, Moon Jae-in est élu comme le Président de la République.

Dans ce contexte, en décrivant l'état de droit mis en péril en Corée du Sud sous l'administration Moon (1) et combien cette dernière devient indifférente à la violation grave

---

<sup>1997</sup> Les activités de l'OSCE portent sur un large éventail d'enjeux sécuritaires telles que la cybersécurité, la gestion des frontières, le respect des droits de l'homme, l'état de droit, l'élection, les activités économiques et environnementales, les libertés et le développement des médias, la lutte contre le terrorisme, la maîtrise des armements, la migration, etc. Voy. <https://www.osce.org/fr>

<sup>1998</sup> Sur ce point, voy. Shim (S.) (2018). « Droit constitutionnel étranger. La séparation des pouvoirs au bord du précipice : le rôle du contre-pouvoir de la Cour constitutionnelle dans la procédure de destitution du Président en Corée du Sud », *Revue française de droit constitutionnel*, 1, n° 113, pp. 219-243.

<sup>1999</sup> Aux Etats-Unis, il y avait quatre tentatives pour destituer le Président : le Président Johnson en 1868, le Président Nixon en 1974, le Président Clinton en 1999, le Président Trump en 2019. En France, pour la première fois de l'histoire de la République, il y avait une tentative pour destituer le Président Hollande en 2016. Parmi ces procédures de destitution du Président, il n'existe aucun cas où le parti au pouvoir soutienne la destitution du Président.

<sup>2000</sup> Shim (S.) (2018). *op. cit.*, p. 238 et s.

des droits de l'homme en Corée du Nord<sup>2001</sup>, comparé à l'ancien gouvernement (2), cette étude démontre l'absence d'un véritable contre-pouvoir en Corée du Sud et propose la coopération interparlementaire dans la région du Pacifique asiatique comme un contre-pouvoir complémentaire ou alternatif.

### **1. L'introduction d'une institution qui est au-dessus des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en Corée du Sud, un angle mort du contrôle sur le niveau de l'état de droit**

Sous l'administration Moon, une crise sans précédent concernant l'état de droit a frappé la République de Corée. Cette crise a été accélérée après que le parti démocrate (le parti au pouvoir) a remporté l'élection législative sud-coréenne le 15 avril 2020. En effet, en Corée du Sud, la loi n° 16863 relative à l'établissement du bureau d'enquête sur des corruptions de hauts fonctionnaires (*Corruption Investigation Office For High-ranking Officials (CIO)*) a été adoptée le 14 janvier 2020 et entrée en vigueur le 15 juillet 2020. Or, l'établissement et la gestion de ce bureau risquent de causer une autocratie qui permet au Président de la République de briser le contrôle des institutions législative et judiciaire avec les capacités d'enquête et de poursuite, le pouvoir de demander un mandat d'arrêt ainsi que le pouvoir de maintenir une action publique<sup>2002</sup>, en contrariant le principe de la séparation des pouvoirs<sup>2003</sup>. Ce bureau n'appartient ni à l'institution exécutive, ni à l'institution législative, ni à l'institution judiciaire, mais il dispose des capacités d'enquête et de poursuite, en tant qu'institution indépendante. Autrement dit, aucune institution parmi le gouvernement, le parlement et la Cour ne peut contrôler ce bureau, ce qui est inconstitutionnel. Par ailleurs, les pouvoirs d'enquête et de poursuite de ce bureau ne visent que des hauts fonctionnaires et les membres de leur famille<sup>2004</sup>, ce qui s'oppose à la Constitution sud-coréenne disposant que tous les citoyens sont égaux devant les lois. Personne ne doit être discriminée dans tous les domaines politique, économique, social et culturel, conformément à leur sexe, religion ou statut social<sup>2005</sup>.

En outre, la composition du bureau n'assure pas la neutralité politique. Selon ladite loi, si la commission dont la mission est de recommander des candidats pour le poste de directeur du bureau (ci-après, la commission de recommandation pour le directeur de CIO) recommande deux candidats, le Président choisit un candidat parmi eux et le nomme en tant que directeur du

---

<sup>2001</sup> Selon l'article 3 de la Constitution de la République de Corée (du Sud) disposant que « [L]e territoire de la République de Corée comprend l'ensemble de la péninsule de Corée et les îles adjacentes », en Corée du Sud, il est estimé que le territoire au-dessus du 38° parallèle est illégalement occupé par le régime nord-coréen et que ce territoire appartient juridiquement à la Corée du Sud bien que régi par Pyongyang. Dans la même logique, les nord-coréens sont considérés comme des compatriotes que la République de Corée doit affranchir de la tyrannie nord-coréenne.

<sup>2002</sup> L'article 3 et l'article 21§2 de la loi sud-coréenne n° 16863 du 14 janvier 2020 relative à l'établissement du bureau d'enquête sur des corruptions de hauts fonctionnaires.

<sup>2003</sup> La Constitution sud-coréenne assure le principe de la séparation des pouvoirs, en prévoyant que le pouvoir législatif appartient au parlement (Art. 40), le pouvoir exécutif à au gouvernement dont le chef est le Président (Art. 66§4) ainsi que le pouvoir judiciaire à la Cour composée des juges (Art. 101§1).

<sup>2004</sup> L'article 2 de la loi sud-coréenne n° 16863 identifie le champ de hauts fonctionnaires.

<sup>2005</sup> L'article 11§1 de la Constitution sud-coréenne.

bureau dont le mandat unique est de trois ans après qu'une commission d'enquête soit passée<sup>2006</sup>. Parmi sept membres de la commission de recommandation pour le directeur de CIO<sup>2007</sup>, si l'un d'eux s'oppose aux candidats, ces derniers ne peuvent devenir des candidats qui attendent le choix du Président<sup>2008</sup>. Cela implique que si l'une des deux personnes recommandées par le parti au pouvoir s'oppose à un certain candidat, ce dernier ne peut jamais devenir un candidat sur la liste qui serait mise sur la table du Président. Or, le projet de loi n° 3199 relative à une modification de la loi n° 16863 relative à l'établissement du bureau d'enquête sur des corruptions de hauts fonctionnaires, proposé par Yongmin KIM, député et 11 autres députés qui font tous partie du parti au pouvoir, propose que concernant la composition de la commission de recommandation pour le directeur de CIO, l'article 6 §4-4 de ladite loi soit modifié de « deux personnes recommandées par le parti au pouvoir » à « quatre personnes recommandées par le parlement » et que l'article 6§4-5 prévoyant « deux personnes recommandées par des partis d'opposition » soit supprimé. Ce projet propose également de modifier l'article 6§5, en inscrivant que la commission décide des candidats « avec l'accord de plus des deux tiers des membres (à savoir quatre) » et en supprimant « avec l'accord de plus de six membres ». Cela démontre des tentatives du parti au pouvoir, selon lesquelles celui-ci aspire à terminer la recommandation des candidats pour le poste du directeur du bureau le plus tôt possible pour que le bureau (CIO) soit mis en œuvre, et empêche ainsi le droit de veto des partis d'opposition. Ce projet de loi n° 3199 a été finalement adopté en séance plénière le 10 décembre 2020 malgré l'opposition du parti du « pouvoir du peuple », principal parti d'opposition sud-coréen. L'adoption de ce projet de loi remet donc en cause la neutralité politique du bureau (CIO).

De surcroît, il y a risque qu'une commission d'enquête se déroule de manière inefficace, considérant que pendant les dernières années, le Président Moon a procédé de force à la nomination des 14 personnes, même si le parlement n'a pas adopté les rapports des commissions d'enquête. Quant à la nomination des procureurs du bureau, le nombre des procureurs du bureau se limite à 25 (y compris le directeur et le vice-directeur du bureau) et ces procureurs, dont le mandat est de trois ans (mais deux renouvellements possibles, donc de 9 ans maximum)<sup>2009</sup>, sont recommandés par une autre commission de recommandation composée des sept personnes y compris le directeur et le vice-directeur du bureau<sup>2010</sup>. Si plus de quatre membres de la commission se mettent d'accord, des candidats concernés sont définitivement recommandés pour la nomination du Président<sup>2011</sup>. Cela implique que les membres favorables au Président, tels que le directeur du bureau, le vice-directeur du bureau, les deux personnes recommandées par le parti au pouvoir, sont en mesure de recommander l'ensemble des candidats pour les postes de procureurs. Ainsi, il existe un doute quant à savoir si ce bureau

---

<sup>2006</sup> L'article 5 de la loi sud-coréenne n° 16863.

<sup>2007</sup> D'après l'article 6 de ladite loi, la commission de recommandation de CIO se compose du garde des Sceaux, du directeur du bureau administratif de la Cour, du président de l'association des avocats, des deux personnes recommandées par le parti au pouvoir ainsi que des deux personnes recommandées par d'autres partis d'opposition.

<sup>2008</sup> L'article 6 de la loi sud-coréenne n° 16863.

<sup>2009</sup> L'article 8 de la loi sud-coréenne n° 16863.

<sup>2010</sup> L'article 9 de la loi sud-coréenne n° 16863.

<sup>2011</sup> L'article 9 §5-5 de la loi sud-coréenne n° 16863.

(CIO) est capable de mener une enquête sans tabous sur des crimes commis par des hauts fonctionnaires, en garantissant la neutralité politique.

En fait, afin de conduire une enquête sur des corruptions commises par de hauts fonctionnaires, il semble suffisant de réformer le parquet, de sorte que ce dernier devienne plus indépendant au lieu d'établir une nouvelle institution susceptible de conduire une enquête et une poursuite, même s'il n'est pas toujours évident de faire que le parquet soit réellement indépendant<sup>2012</sup>. En Corée du Sud, le Président s'arroge le droit de nommer des procureurs sur proposition du garde des Sceaux, ce qui est problématique puisque le gouvernement peut intervenir directement dans des enquêtes du parquet par le biais d'une mutation des procureurs et contrôler réellement le parquet. Par conséquent, il est difficile de s'attendre à voir que le parquet conduise une enquête sans tabous sur des hauts fonctionnaires. Néanmoins, ce problème lié à l'indépendance du parquet ne peut justifier l'établissement d'une autre institution d'inspection comme le bureau (CIO) qui ne soit pas contrôlée par des institutions exécutive, législative ou judiciaire.

Malheureusement, il était difficile de trouver un contre-pouvoir susceptible de s'opposer à l'établissement d'un tel bureau « inconstitutionnel »<sup>2013</sup> en Corée du Sud puisque le principal parti d'opposition est faible et tellement divisé dans cet État<sup>2014</sup>. Dans la situation où le parti au pouvoir a remporté l'élection législative, passée en avril 2020 et que ni le principal parti d'opposition ni la Cour constitutionnelle ne sont capables de jouer un rôle de contre-pouvoir comme il faut<sup>2015</sup>, il convient de chercher un contre-pouvoir ailleurs. Une organisation intergouvernementale pourrait fonctionner comme un contre-pouvoir.

Or, à la différence du cas européen, dans la région du Pacifique asiatique, il n'existe aucune organisation intergouvernementale ayant pour objectif de surveiller le niveau de l'état de droit et celui de la démocratie des gouvernements. Même si les gouvernements des pays dans cette région ne se rendent pas compte de la nécessité de créer une organisation internationale,

---

<sup>2012</sup> Albernaz (F.) (2020). « L'indépendance du parquet : une question omniprésente », *Gazette du Palais*, 20 octobre, n° 36, p. 12.

<sup>2013</sup> Même si la Cour constitutionnelle sud-coréenne a rejeté un recours pour l'inconstitutionnalité de la loi n° 16863 relative à l'établissement du bureau d'enquête sur des corruptions de hauts fonctionnaires (*Corruption Investigation Office For High-ranking Officials* (CIO)) (l'arrêt 2020Hun-Ma264/2020Hun-Ma681 du 28 janvier 2021, consultation disponible uniquement en coréen à <https://search.court.go.kr>), trois juges constitutionnels parmi neuf ont donné une opinion différente selon laquelle ladite loi est inconstitutionnelle pour plusieurs raisons : d'abord, le CIO, qui n'appartient ni à une institution administrative, ni à une institution judiciaire, ni à une institution législative, endommage la séparation des pouvoirs et la sécurité juridique. Par ailleurs, si le CIO partage le pouvoir d'enquête et le pouvoir d'intenter une action publique dont jouit traditionnellement le parquet seul, c'est inconstitutionnel. En outre, considérant que les crimes faisant l'objet d'une enquête et d'une poursuite du CIO comprennent celles comme un abus d'autorité et un oubli de son devoir qui s'appliquent dans le domaine des travaux de juges, il y a un risque qu'en dépendant d'une décision arbitraire d'un procureur du CIO, ce dernier pourrait faire une enquête (y compris une enquête non publique) sur un procès d'un juge, ce qui endommage gravement l'indépendance du juge, voire viole le droit de poursuite que la Constitution garantit pour le demandeur.

<sup>2014</sup> Le bureau d'enquête sur des corruptions de hauts fonctionnaires (CIO) a été officiellement démarré le 21 janvier 2021.

<sup>2015</sup> Concernant le faible rôle de contre-pouvoir du principal parti d'opposition sud-coréen et de la Cour constitutionnelle sud-coréenne, voy. Shim (S.) (2018). *op. cit.*

les parlementaires nationaux de ces pays pourraient se réunir afin de discuter de la création d'une telle organisation en mesure d'instaurer un contre-pouvoir à un ou des gouvernements détériorant l'état de droit et la démocratie. Bien qu'une telle organisation internationale n'y soit pas établie, malgré des efforts de parlementaires nationaux dans cette région, la coopération entre parlements nationaux de la région, elle-même, pourrait devenir un dispositif capable de pousser un gouvernement abîmant l'état de droit et la démocratie, à corriger la situation. Les parlements nationaux dans la région pourraient échanger de bonnes pratiques permettant de se prémunir contre des tentatives d'abîmer la séparation des pouvoirs et faire ensemble une déclaration dans laquelle ils expriment leur inquiétude sur la situation d'un pays dont le gouvernement nuit à l'état de droit et à la démocratie. Si une réunion interparlementaire se tient de manière régulière dans la région et donc devient plus institutionnelle, l'impact des activités de cette réunion pourrait être en mesure d'améliorer l'état de droit et la démocratie dans le pays concerné.

À cet égard, la coopération entre les parlements nationaux pourrait fonctionner comme un contre-pouvoir dans la région afin de juguler l'effondrement du principe de la séparation des pouvoirs en Corée du Sud, lequel est causé par le gouvernement sud-coréen. Il serait possible d'organiser une conférence interparlementaire dont les membres viendraient des parlements des pays partageant le système démocratique libéral. Dans l'étape initiale, un petit groupe de parlementaires composé des parlementaires des partis d'opposition sud-coréens, des parlementaires japonais, des parlementaires américains, pourrait commencer à se réunir afin de discuter des problèmes découlant de l'établissement du CIO et chercher ensemble des solutions pour corriger la situation sud-coréenne. Ce groupe de parlementaires devrait être ouvert à des parlementaires d'autres parlements nationaux dans la région du Pacifique asiatique, de sorte que ceux-ci puissent plus tard, s'y joindre en tant que membre ou au moins en tant qu'observateur.

## **2. La coopération interparlementaire, un moyen pour pousser le gouvernement sud-coréen gardant le silence sur des violations des droits de l'homme par la Corée du Nord**

Depuis 2003, chaque année, le conseil des droits de l'homme des Nations Unis adopte une résolution dénonçant la situation des droits de l'homme en Corée du Nord (la République populaire démocratique de Corée)<sup>2016</sup>. Depuis l'année 2016, des résolutions sur la situation des droits de l'homme en Corée du Nord sont adoptées par consensus, ce qui implique que la

---

<sup>2016</sup> Quant à la situation détaillée des droits de l'homme en Corée du Nord, voy. Le rapport annuel 2019 du conseil des droits de l'homme des Nations Unis, pp. 88-96. (Consultation disponible à <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/Documents.aspx>) ; Cf. Le rapport du Haut-Commissariat des Nations Unis aux droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme des femmes détenues en Corée du Nord, produit sous le mandat du Haut-Commissaire et prévu par la résolution 48/141 de l'Assemblée générale des Nations Unis, en vertu de la résolution 25/25 du Haut-Commissariat des Nations Unis aux droits de l'homme (Consultation disponible à [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/KP/HR\\_Violations\\_against\\_Women\\_DPRK\\_EN.pdf?fbclid=IwAR2ISgoINn5qRb6RkiEu7NE3GncE8796YVHeKbBPqIptWhthdMaBe\\_ZhAgc](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/KP/HR_Violations_against_Women_DPRK_EN.pdf?fbclid=IwAR2ISgoINn5qRb6RkiEu7NE3GncE8796YVHeKbBPqIptWhthdMaBe_ZhAgc)).

communauté internationale perçoit la gravité de la situation des droits de l'homme en Corée du Nord. Après 2014, il y a eu des discussions sur ladite situation au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies. Surtout entre 2015 et 2017, la réunion portant sur cette situation s'est tenue le 10 décembre, pendant la Journée des droits de l'homme.

La question qui se pose est celle de déterminer les raisons pour lesquelles une coopération interparlementaire dans la région du Pacifique asiatique serait nécessaire afin de discuter de la situation des droits de l'homme en Corée du Nord, puisque chaque année, elle fait l'objet des discussions au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU). En fait, la coopération interparlementaire dans la région du Pacifique asiatique pourrait en raison de sa politique d'apaisement envers le gouvernement nord-coréen, exercer une pression sur le gouvernement sud-coréen, pour que ce dernier ne ferme pas les yeux sur la situation des droits de l'homme en Corée du Nord et en cela, être également employée comme un contre-pouvoir.

Force est de constater que le gouvernement sud-coréen est réticent à mentionner des questions relatives à la mauvaise situation des droits de l'homme en Corée du Nord car la loi sud-coréenne n° 14070, relative aux droits de l'homme en Corée du Nord, a été finalement adoptée le 3 mars 2016 et entrée en vigueur le 4 septembre 2016, soit 11 ans après la proposition d'un projet de loi sur ce sujet. Selon l'article 9 §2 de ladite loi, pour une coopération internationale sur l'amélioration des droits de l'homme en Corée du Nord, un poste d'ambassadeur pour cette coopération existe au sein du ministère des affaires étrangères sud-coréen. Cependant, depuis la fin du mandat du premier ambassadeur en septembre 2017, l'administration Moon n'a pas encore nommé de successeur à ce poste. Ce retard de l'administration Moon concernant la nomination d'un nouvel ambassadeur pour ladite coopération met en évidence que l'administration Moon en raison de sa politique d'apaisement envers la Corée du Nord, sacrifie les questions des droits de l'homme dans ce même pays.

En fait, ce n'est pas la première fois que la politique d'apaisement du gouvernement sud-coréen envers la Corée du Nord fait sacrifier des questions relatives aux droits de l'homme en Corée du Nord. Entre 2003 et septembre 2021, le nombre de non-participation ou d'abstention du gouvernement sud-coréen à l'adoption des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU et du conseil des droits de l'homme de l'ONU, lesquelles dénonçaient la situation des droits de l'homme est six fois au total (cinq fois sous l'administration Roh et une fois sous l'administration Moon)<sup>2017</sup>. L'administration Roh (entre 2003 et 2007), qui a poursuivi la politique « *Sunshine* » de son prédécesseur, l'administration Kim (entre 1998 et 2002)<sup>2018</sup>, ainsi

---

<sup>2017</sup> La non-participation à la réunion du conseil des droits de l'homme de l'ONU en 2003, l'abstention à l'adoption d'une résolution du conseil des droits de l'homme de l'ONU, laquelle dénonce la situation des droits de l'homme en Corée du Nord en 2004 et en 2005, l'abstention à l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, laquelle dénonce la situation des droits de l'homme en Corée du Nord en 2005 et en 2007, pendant les trois dernières années (entre 2019 et 2021), l'administration Moon n'a pas inscrit son nom sur la liste des gouvernements qui proposent ensemble une résolution dénonçant la situation des droits de l'homme en Corée du Nord.

<sup>2018</sup> Le Président Kim Dae-jung qui a rencontré le chef du gouvernement nord-coréen, Kim Jong-il, a reçu le prix Nobel de la paix en 2000 grâce à sa politique du rayon de soleil (*Sunshine policy* en anglais). Cette politique vise à adoucir l'attitude de la Corée du Nord envers la Corée du Sud. Cette idée de soutenir le régime nord-coréen financièrement afin de dissuader ce dernier de vouloir développer des armes nucléaires. Même s'il s'est révélé que

que l'administration Moon (à partir du mois de mai 2017)<sup>2019</sup>, avaient tendance à éviter de mentionner la situation des droits de l'homme en Corée du Nord, afin de ne pas offenser le gouvernement nord-coréen. Notamment, depuis l'arrivée de l'administration Moon en mai 2017<sup>2020</sup>, cette dernière s'efforce d'améliorer la relation avec la Corée du Nord<sup>2021</sup>. Cependant, à part ces efforts pour améliorer la relation avec la Corée du Nord, le silence du gouvernement sud-coréen sur la situation des droits de l'homme en Corée du Nord n'échappe pas aux critiques. En général, l'UE et le Japon participent activement à proposer des résolutions des Nations Unies, concernant la situation des droits de l'homme en Corée du Nord<sup>2022</sup>. Considérant que les nord-coréens et les sud-coréens appartiennent à un même peuple, à plus forte raison, le gouvernement sud-coréen ne devrait-il pas participer activement à la proposition de telles résolutions des Nations Unies ? En principe, il faudrait que le gouvernement sud-coréen demande clairement et sans calcul au gouvernement nord-coréen, de corriger la situation des droits de l'homme en Corée du Nord, étant donné que les droits de l'homme appartiennent au droit naturel dans lequel aucun rapport d'intérêts politiques ne peut intervenir<sup>2023</sup>.

Malheureusement, le principal parti d'opposition sud-coréen n'arrive pas à fonctionner comme un contre-pouvoir effectif en la matière. Par exemple, malgré l'obstruction parlementaire (*parliamentary filibustering*) employée pendant 10 heures par M. Young-ho TAE, ancien diplomate nord-coréen et actuellement député sud-coréen du parti du « pouvoir du peuple » (principal parti d'opposition sud-coréen)<sup>2024</sup>, la loi n° 17162 du 31 mars 2020 relative au développement de la relation entre les deux Corées a été modifiée le 14 décembre 2020. D'après les articles nouvellement ajoutés de ladite loi<sup>2025</sup>, sont condamnés à 3 ans de réclusion ou à une amende de 22,500 euros des individus et des associations, qui diffusent des tracts susceptibles d'aider les nord-coréens à comprendre la réalité du régime dictatorial nord-coréen et le niveau de vie des sud-coréens comparé à celui du territoire nord-coréen. Partant du constat que diffuser de tels tracts à travers des ballons et des bouteilles sur des rivières

---

la politique du rayon de soleil a échoué lorsque la Corée du Nord a retiré du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en janvier 2003, cette politique a duré jusqu'en 2008. Sur ce point, voy. Gelézeau (V.) (2010). « Espoirs et désillusions de la décennie du « rayon de soleil » », *Critique internationale*, 4, n° 49, pp. 9-20.

<sup>2019</sup> En général, l'élection présidentielle sud-coréenne a lieu en décembre et le nouveau président entre en fonction en fin février de l'année suivante. Mais, en 2017, elle a eu lieu exceptionnellement en mai en raison de la destitution de la présidente Park qui s'est passée le 10 mars 2017.

<sup>2020</sup> Le Président Moon (élu en mai 2017) a été le premier secrétaire des affaires civiles du palais présidentiel sud-coréen sous l'administration Roh (entre le 25 février 2003 et le 24 février 2008).

<sup>2021</sup> Le Président sud-coréen, Moon Jae-in et le chef du gouvernement nord-coréen, Kim Jong-un se sont rencontrés et se sont serrés la main à Panmunjeon qui est le nom d'un ancien village aujourd'hui disparu de la zone démilitarisée (DMZ) situé en Corée du Nord le 27 avril 2018.

<sup>2022</sup> Par exemple, en mars 2013, le co-parrainage par l'UE et le Japon d'une résolution présentée au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a amené à l'établissement d'une commission d'enquête avec un mandat d'un an permettant d'enquêter sur les violations des droits de l'homme en Corée du Nord. Voy. Rapport du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2013). A/68/53, p. 49.

<sup>2023</sup> Concernant la relation entre les droits de l'homme et le droit naturel, voy. Kriegel (B.) (1989). *Les droits de l'homme et le droit naturel*, Presses Universitaires de France (Puf).

<sup>2024</sup> Concernant l'obstruction parlementaire employée par Young-ho TAE, voy. Le journal « The Courier » du 15 décembre 2020, [<https://www.thecourier.com.au/story/7055396/s-korea-law-to-ban-anti-n-korea-leaflets/?cs=10224>], site consulté en décembre 2020.

<sup>2025</sup> Les articles 24 et 25 de la loi n° 17162 du 31 mars 2020 relative au développement de la relation entre les deux Corées, modifiée le 14 décembre 2020.

transfrontalières contribue à éclairer des nord-coréens inculqués par le régime dictatorial nord-coréen, l'accord entre l'administration Moon et le parti au pouvoir sud-coréen empêche finalement l'amélioration des droits de l'homme des nord-coréens. De surcroît, cette loi modifiée limite la liberté d'expression des sud-coréens<sup>2026</sup>.

Il est donc recommandé que des parlementaires sud-coréens (surtout ceux des partis d'opposition) et des parlementaires nationaux des autres pays comme le Japon et les États-Unis se réunissent de manière régulière afin de mettre l'accent sur les droits de l'homme en Corée du Nord et demandent au gouvernement sud-coréen de participer activement à la proposition des résolutions des Nations Unis, lesquelles dénoncent la situation des droits de l'homme en Corée du Nord. Ce genre de réunion interparlementaire pourrait être considérée comme un contre-pouvoir et produire un impact sensible sur les actions du gouvernement sud-coréen, en blâmant, de manière officielle, l'attitude tiède du gouvernement sud-coréen envers la situation des droits de l'homme en Corée du Nord.

Par ailleurs, la coopération interparlementaire pourrait motiver les parlements nationaux des pays membres du Conseil de sécurité des Nations Unies et lors des réunions du Conseil de sécurité des Nations Unies pousser leurs gouvernements respectifs à adopter des résolutions dénonçant la situation des droits de l'homme en Corée du Nord<sup>2027</sup>.

En somme, la coopération interparlementaire pourrait contribuer à assurer l'état de droit en Corée du Sud et parvenir à briser le silence du gouvernement sud-coréen sur la situation des droits de l'homme en Corée du Nord. Elle pourrait encourager les gouvernements des pays de la région du Pacifique asiatique à enfler leur voix contre la Corée du Nord violateur les droits de l'homme. Il serait ainsi possible que la coopération interparlementaire exerce un contre-pouvoir dans un État et vienne compléter celui que joue normalement le parti d'opposition dans l'État concerné.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La recherche sur l'élargissement de la coopération interparlementaire a révélé un « effet papillon ». L'étude sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE a conduit à envisager la possibilité de coopération interparlementaire dans des domaines différents et même dans des régions hors de l'Europe. Elle a analysé la coopération interparlementaire comme un

---

<sup>2026</sup> Ce problème faisait l'objet de discussions au cours d'une audition de la commission des droits de l'homme du Congrès américain du 15 avril 2021 (consultation disponible à <https://www.youtube.com/watch?v=imperp7YRxE>).

<sup>2027</sup> Même si le Conseil de sécurité des Nations Unies met la situation des droits de l'homme en Corée du Nord sur l'ordre du jour de ses réunions depuis 2014, jusqu'à présent, aucune résolution n'est pas adoptée au sein du Conseil de sécurité des Nations Unis. En 2019, à défaut du quorum (plus de 9 membres du Conseil parmi 15), le Conseil de sécurité des Nations Unis n'a même pas pu discuter de la situation des droits de l'homme en Corée du Nord.

influenceur dans des négociations européennes et internationales, comme un inspirateur pour l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde ainsi que comme un contre-pouvoir.

Concernant les négociations relatives aux affaires internes et externes de l'UE, dans lesquelles il n'est pas facile à trouver la place des parlements nationaux de l'UE, cette étude a démontré que la coopération entre le PE et les parlements nationaux de l'UE avait le potentiel de renforcer la transparence du processus des négociations et celui d'influencer le contenu des négociations à travers une transmission des opinions coordonnées des différents parlements de l'UE.

En ce qui concerne les négociations relatives aux affaires internes de l'UE, cette étude a conduit à examiner la relation entre la coopération interparlementaire et des négociations liées à l'adhésion et/ou à la sortie de l'UE. Elle a conduit à constater que la coopération interparlementaire pourrait être exploitée comme un moyen de contrôle sur le respect continu des conditions d'adhésion des États membres de l'UE. Cela permettra à la coopération interparlementaire non seulement de contrôler si des pays candidats poursuivent les conditions d'adhésion, mais également d'exercer une pression sur certains États membres de l'UE, lesquels violent des valeurs de l'UE telles que l'état de droit et le respect des droits et des libertés fondamentales. Cette étude a mis en évidence que la coopération interparlementaire pouvait ajouter, d'une certaine manière, un contrôle démocratique sur des négociations entre l'UE et le Royaume-Uni sur le *Brexit*, en complétant le rôle du PE en la matière.

Pour ce qui est des négociations relatives aux affaires externes de l'UE, cette étude s'est concentrée à identifier le rôle de la coopération interparlementaire dans des négociations concernant un accord commercial de libre-échange et/ou sur le climat. D'abord, elle a conduit à examiner la place de la coopération interparlementaire dans le cadre de deux accords commerciaux de libre-échange : un accord commercial de libre-échange entre l'UE et les États-Unis (TTIP) et un accord commercial de libre-échange entre l'UE et le Royaume-Uni après le *Brexit*. La coopération interparlementaire devrait pouvoir contrôler le processus de négociation d'un accord commercial de libre-échange, en faisant que le responsable de l'UE sur des négociations concernées rende compte des résultats de ces négociations au sein d'une organisation interparlementaire. Même si le *Brexit* est un événement âpre pour l'UE, cette dernière pourrait continuer à avancer, tout en définissant une relation nouvelle, laquelle commencerait par la conclusion d'un accord commercial de libre-échange avec le Royaume-Uni. La coopération interparlementaire permettrait aux négociations sur cet accord de disposer de légitimité démocratique. Ensuite, la recherche sur la coopération interparlementaire portant sur les négociations en vue de conclure l'Accord de Paris et sa mise en œuvre, a conduit à envisager que la coopération interparlementaire contribuerait au renforcement de contrôle démocratique sur un accord climatique mondial, ce qui permettrait à l'UE d'avoir le leadership dans des négociations internationales sur le climat.

Cette étude a conduit également à constater la possibilité selon laquelle la coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde peut s'inspirer de la coopération

interparlementaire afin d'être plus institutionnalisée. Elle propose, de manière audacieuse, la création d'une conférence interparlementaire au sein du G7 et du G20 afin de renforcer la dimension parlementaire de ces groupes. Ce qui conduirait à une gouvernance mondiale dotée de légitimité « démocratique » et de transparence.

La recherche sur le rôle de contre-pouvoir de la coopération interparlementaire a révélé que la coopération interparlementaire pourrait être exploitée en tant que contre-pouvoir face à tout gouvernement violant l'état de droit et insensible à la situation des droits de l'homme de son pays voisin. Cette étude prône l'établissement d'une organisation interparlementaire dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique comme un contre-pouvoir afin de surveiller le gouvernement sud-coréen dont la distorsion autoritaire de l'état de droit est devenue quelque peu masquée par la bonne réputation de la Corée du Sud qui est membre du G20, membre de l'OCDE, et considérée comme l'un des champions de la gestion de la pandémie de Covid-19.

La même recherche a conduit à envisager la possibilité d'encourager l'établissement d'une organisation politico-militaire dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique à travers des réunions entre des parlementaires de la commission de défense et de sécurité des parlements nationaux dans ces régions. Ces réunions interparlementaires pourraient stimuler les gouvernements partageant des valeurs telles que la démocratie libérale, l'état de droit, le respect des droits de l'homme dans lesdites régions, de sorte que ces gouvernements se rendent compte de la nécessité d'une telle organisation politico-militaire et accélèrent sa création. Ensuite, cette étude a fait la preuve que la coopération interparlementaire est susceptible d'exercer un contrôle démocratique sur cette organisation, tout en agissant comme un contre-pouvoir face à elle.

## **CONCLUSION DU TITRE II**

Le plaidoyer pour un nouvel approfondissement de la coopération interparlementaire au sein de l'UE se révèle d'une part, dans l'analyse SWOT, laquelle a permis de comprendre les forces, les faiblesses, les opportunités de ladite coopération ainsi que les menaces auxquelles celle-ci est confrontée, et d'autre part dans la recherche sur le recours élargi à la coopération interparlementaire.

Concernant l'analyse SWOT sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE, la régularité et la continuité de l'organisation des conférences et des réunions interparlementaires relèvent des forces en ce qu'elles assurent des débats qui sont un élément essentiel de la démocratie. Ces débats deviennent plus animés par l'organisation d'ateliers ou de petits groupes simultanés au sein des conférences ou des réunions interparlementaires. Une autre force de la coopération interparlementaire au sein de l'UE se fonde sur le fait que cette coopération ne cesse d'améliorer des dispositifs d'échange d'informations et de coopération en réseau.

Pourtant, la coopération interparlementaire au sein de l'UE a certaines faiblesses. En effet, le niveau de participation est variable et la qualité des débats est souvent remise en cause. Par ailleurs, le niveau varié du pouvoir de contrôle des parlements nationaux pourrait limiter l'efficacité du contrôle sur des politiques européennes conçues de manière intergouvernementale. À cela s'ajoute que, même si le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE contribue parfois à l'institutionnalisation de ladite coopération, il renferme toujours le danger de provoquer la rivalité entre le PE et les parlements nationaux de l'UE.

Malgré les menaces auxquelles est confrontée la coopération interparlementaire au sein de l'UE, telles que l'émergence de l'euro-scepticisme ou de l'antifédéralisme au sein des parlements nationaux et du PE, et le recul de la coopération interparlementaire suite à la crise sanitaire liée à la Covid-19, la coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait créer des opportunités tant comme un organe de contrôle dans le domaine où la méthode intergouvernementale est préférée en vue d'établir des politiques européennes que comme un mécanisme susceptible d'avoir des débats démocratiques pour la révision des Traités fondant l'UE dont cette dernière pourrait avoir besoin.

La recherche sur le recours élargi de la coopération interparlementaire a conduit à envisager la possibilité selon laquelle la coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait influencer non seulement des négociations des affaires internes de l'UE, mais également des négociations internationales entre l'UE et un pays tiers. La coopération interparlementaire au sein de l'UE influence tant sur la procédure de négociation que sur le contenu des négociations. Grâce à l'intervention de la coopération interparlementaire dans le cadre des négociations des affaires internes et externes de l'UE, cette dernière pourrait acquérir plus de légitimité démocratique et donc procéder à de telles négociations, en ayant confiance en soi.

La recherche sur le recours élargi de la coopération interparlementaire a également conduit à constater que la coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait inspirer des coopérations interparlementaires existantes dans d'autres régions du monde pour que ces coopérations interparlementaires puissent être plus institutionnalisées et encourager les parlements nationaux des pays membres du G20 et du G7 à organiser une conférence interparlementaire au sein du G20 à l'instar de la Conférence interparlementaire sur la SCEG qui a été créée comme une réaction contre le renforcement de la gouvernance économique et financière au sein de l'Union économique et monétaire (UEM). Ce rôle d'inspirateur de la coopération interparlementaire au sein de l'UE contribuerait au renforcement du contrôle démocratique sur des organisation internationales dans les régions concernées.

La recherche sur le recours élargi de la coopération interparlementaire a enfin conduit à concevoir un rôle de contre-pouvoir de la coopération interparlementaire dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique. En un premier temps, elle s'est consacrée à examiner une possibilité selon laquelle la coopération interparlementaire constituerait un dispositif de surveillance sur le respect de l'état de droit dans des pays qui se trouvent dans lesdites régions. Outre cela, elle a révélé que la coopération interparlementaire pourrait activement encourager un gouvernement, qui ne participe pas à l'adoption des résolutions des Nations-Unies concernant la situation des droits de l'homme en Corée du Nord pour des raisons politiques, d'y participer sans hésitation. Même si une telle demande de la coopération interparlementaire auprès du gouvernement concerné ne s'accompagne d'aucun pouvoir contraignant, réclamer la participation à l'adoption de telles résolutions des Nations-Unies au nom de l'ensemble des parlements nationaux dans les régions concernées serait une action non négligeable pouvant amener un changement du comportement du gouvernement concerné. En second temps, cette étude a conduit à concevoir une idée innovante selon laquelle la coopération interparlementaire devrait pouvoir intervenir, *ab initio*, dans l'établissement d'une organisation politico-militaire dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique, et encourager des gouvernements, qui partagent dans ces régions la même valeur de démocratie libérale, d'agir activement pour établir une telle organisation en tant qu'une réaction contre la puissance émergente chinoise. À cela s'ajoute que la coopération interparlementaire devrait pouvoir exercer une sorte de contrôle démocratique sur cette version asiatique de l'OTAN.

Somme toute, il s'avère que de différentes expériences de la coopération interparlementaire au sein de l'UE contribuent non seulement à sa consolidation, mais également au renforcement de la démocratisation des autres régions du monde.

## CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Dans un premier temps, le bilan de l'étude sur la coopération interparlementaire a révélé des emplois de coopérations interparlementaires protéiformes répondant à des objectifs différents. En distinguant entre la coopération interparlementaire transversale (la COSAC et la CPPUE) et la coopération interparlementaire sectorielle (la CIP pour la PESC/PSDC, la CIP sur la SCEG, le GCPC d'Europol, ainsi que des réunions interparlementaires des commissions du PE), cette étude a conduit à constater qu'au lieu de se concurrencer les uns les autres, ces deux types de coopération interparlementaire s'alliaient pour plusieurs objectifs tels que l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires, le renforcement du contrôle démocratique à l'échelle de l'UE, voire même l'intervention sur la formation des politiques européennes, en recourant au mécanisme d'alerte précoce et au lancement d'un « carton vert ». L'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires pourraient être un fondement pour l'eupéanisation des parlements nationaux de l'UE, laquelle aiderait l'ensemble des parlements nationaux de l'UE à exercer une sorte de contrôle démocratique sur des politiques européennes prises de manière intergouvernementale au sein d'une organisation interparlementaire. Afin de surveiller les activités intergouvernementales menées dans l'UE, en complétant le rôle du PE, cette étude a prôné la transformation de la COSAC en une seconde Chambre parlementaire européenne qui engloberait les trois coopérations interparlementaires sectorielles (la CIP pour la PESC/PSDC, la CIP sur la SCEG ainsi que le GCPC d'Europol).

Dans un second temps, cette étude a conduit à évaluer, d'abord de manière globale, la coopération interparlementaire au sein de l'UE à travers la méthode d'analyse SWOT et permis de comprendre les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces de ladite coopération. Les résultats de cette analyse SWOT constituent un véritable « marchepied » pour un nouvel élan de ladite coopération. En effet, cette dernière pourrait être exploitée, de manière à être plus institutionnalisée, dans le domaine des négociations internes et externes de l'UE, dans lequel peu de chercheurs s'attachent à examiner la possibilité d'une coopération interparlementaire. Cela permettrait à la coopération interparlementaire d'intervenir dans des questions européennes et internationales qui se trouvent parfois dans l'angle mort du contrôle démocratique à l'échelle de l'UE. À part cela, la coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait faire l'objet d'un *benchmarking* pour d'autres coopérations interparlementaires dans d'autres régions du monde. Sans doute influencées par la coopération interparlementaire au sein de l'UE, des coopérations interparlementaires telles que l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée, l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, l'Assemblée interparlementaire de l'ANASE, ainsi que la réunion du partenariat parlementaire entre l'Asie et l'Europe pourraient se développer vers un organe interparlementaire qui serait susceptible de contrôler des organisation intergouvernementales dans les régions concernées et voire même de proposer à ces organisations de forger certaines politiques spécifiques. Cela implique qu'il serait possible de voir apparaître un véritable parlement supranational qui disposerait du pouvoir de contrôle et du pouvoir législatif dans les régions concernées respectives, comme le

fait un parlement national. L'influence de la coopération interparlementaire au sein de l'UE ne s'y arrête pas mais va bien au-delà, en ouvrant une porte pour créer une organisation interparlementaire transrégionale au sein du G20. En proposant enfin à la coopération interparlementaire dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique de jouer un rôle de contre-pouvoir, cette étude a conduit à envisager la possibilité d'élargir le recours à la coopération interparlementaire.

Partant du constat que les coopérations interparlementaires transversale et sectorielles s'entraident pour démocratiser l'UE dans laquelle s'invétère le déficit démocratique, la coopération interparlementaire au sein de l'UE a le mérite d'être approfondie. Même les faiblesses inhérentes telles que le niveau varié de contrôle, au gré des systèmes constitutionnels des parlements nationaux de l'UE, et les menaces auxquelles est confrontée la coopération interparlementaire au sein de l'UE, ou encore la pandémie de Covid-19, elles pourraient faire l'objet d'un nouveau sujet de discussion au sein des différents organes interparlementaires. C'est-à-dire que la coopération interparlementaire au sein de l'UE contient en soi une capacité de transformer une crise à laquelle elle est confrontée en une opportunité de se développer. La coopération interparlementaire dotée d'une telle capacité contribuerait sans doute à la démocratisation des autres régions.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

*« Je conterai ceci en soupirant,  
D'ici des siècles et des siècles, quelque part :  
Deux routes divergeaient dans un bois ;  
Quant à moi, j'ai suivi la moins fréquentée  
Et c'est cela qui changea tout. »*

Robert Frost, *La route que je n'ai pas prise*

La coopération interparlementaire au sein de l'UE est le sujet qui retient l'attention de nombreux érudits observateurs de la démocratisation de l'UE. Ces érudits s'articulent autour de l'analyse d'un organe interparlementaire spécifique ou de l'analyse comparée de deux ou trois organes interparlementaires. Toutefois, il semble qu'aucun auteur ne se soit attaché à examiner l'ensemble des organes interparlementaires mis en place au sein de l'UE.

La particularité de la coopération interparlementaire au sein de l'UE réside dans le fait qu'elle est à la fois le produit et la méthode. Ce n'est pas le texte de droit primaire qui définit le cadre de cette coopération. Il confère aux acteurs de cette dernière la liberté de créer des instances interparlementaires et de définir leurs modalités de fonctionnement. Cette particularité de la coopération interparlementaire au sein de l'UE pourrait sans doute provoquer des difficultés car discuter ensemble pour définir le cadre d'une conférence interparlementaire prend du temps. Toutefois, cela est considéré comme l'ADN de la coopération interparlementaire, lequel permet une autonomie importante aux acteurs, ce qui est également démocratique. En élaborant une grille d'analyse axée sur le bilan de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, cette thèse permet d'avoir une vision plus vaste de son évolution et conduit à s'interroger sur la possibilité de consolider ladite coopération tout en élargissant le champ de son utilité.

La première partie de cette thèse se consacre à l'examen sur les fondements des coopérations interparlementaires verticale et horizontale et sur la mise en place des différentes formes de coopération interparlementaire. Autrement dit, elle démontre pourquoi et comment la coopération interparlementaire au sein de l'UE est apparue.

Il appert que le fondement de la coopération interparlementaire verticale découle à la fois de la rupture de lien entre le PE et les parlements nationaux de l'UE, suite à l'introduction des élections européennes universelles directes en 1979, et à la fois, de la complémentarité entre ces deux institutions parlementaires, laquelle contribue à atténuer le fameux déficit

démocratique de l'UE. Le fondement de la coopération interparlementaire horizontale est le fait que d'une part, il importe d'échanger l'information et de bonnes pratiques parlementaires entre parlements nationaux de l'UE, que d'autre part, cette coopération contribue à l'efficacité du mécanisme d'alerte précoce dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité et devient un moyen d'intervention progressive des parlements nationaux dans le processus normatif européen. La coopération interparlementaire horizontale ne nécessite pas forcément l'institutionnalisation alors que la coopération interparlementaire verticale la rend nécessaire pour fonctionner comme un organe de contrôle. En ce sens, la construction de la coopération interparlementaire au sein de l'UE est erratique.

Concernant la mise en place des différentes formes de coopération interparlementaire, cette thèse conduit à examiner l'organisation et le fonctionnement des cinq organes interparlementaires tels que la CPPUE, la COSAC, la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que le GCPC d'Europol.

Elle montre d'abord les modalités de l'organisation des cinq organes interparlementaires, en distinguant des aspects organisationnels communs et particuliers. Ensuite, elle souligne certaines difficultés organisationnelles relatives aux problèmes liés à la représentativité, tels que le dilemme de la fixation de la taille des délégations et le changement fréquent des membres d'une délégation. Elle conduit également à relever les motifs d'inefficacité de l'organisation des cinq organes interparlementaires. Il s'agit du nombre limité des réunions de ces organes et de l'opacité des réunions des groupes politiques. En tenant compte de tout cela, elle conduit à conclure que l'organisation de la coopération interparlementaire au sein de l'UE est laborieuse bien que finalement souple.

En ce qui concerne le fonctionnement de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, le recours au processus délibératif en transperce toutes les modalités. En effet, il concerne l'organisation des débats, des échanges d'opinions, la définition de l'ordre du jour des réunions ainsi que l'organisation d'autres travaux tels que les travaux linguistiques. Cette thèse relève plusieurs difficultés liées au fonctionnement de ladite coopération, lesquelles montrent que son fonctionnement a un caractère frictionnel : l'absence de véritables débats, le caractère non contraignant des conclusions ainsi que quelques éléments inefficaces découverts dans le cadre des travaux de documentation des organes interparlementaires. Ces éléments inefficaces tels que le manque de la liste des participants et la forme incohérente de la liste des participants sont considérés comme des difficultés mineures, comparé à l'absence de véritable échange d'opinions. L'échange d'opinions et l'existence des débats libres, qui sont le noyau du fonctionnement de la coopération interparlementaire, conduisent à la question de savoir si la coopération interparlementaire se déroule ou non par l'échange d'opinions et des débats libres. À cet égard, il convient d'estimer que le fonctionnement de la coopération interparlementaire est frictionnel. Pour ceux qui soulignent le rôle de l'échange d'opinions de la coopération interparlementaire, le caractère non contraignant des conclusions des réunions interparlementaires ne pose pas de problème. Néanmoins, pour ceux qui souhaitent le renforcement du rôle de contrôle de la coopération interparlementaire, ce caractère non contraignant des conclusions est considéré comme un obstacle qui empêche l'efficacité du

contrôle de la coopération interparlementaire. En ce sens, le fonctionnement de la coopération interparlementaire apparaît être frictionnel.

Considérant une analyse totale sur l'organisation laborieuse et le fonctionnement frictionnel de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, cette thèse conduit à estimer que la construction de cette coopération est erratique.

En dépit de la nature erratique de la construction de ladite coopération, la seconde partie de cette thèse révèle qu'il conviendrait de consolider cette coopération afin de rendre l'UE plus démocratique. D'abord l'étude est consacrée à l'analyse du bilan des organes interparlementaires mis en place au sein de l'UE, en distinguant la coopération transversale et la coopération sectorielle en fonction du nombre des domaines dont discutent les différents organes interparlementaires. Ensuite, elle démontre pourquoi la coopération interparlementaire au sein de l'UE doit être approfondie. Il faut souligner qu'avant cette thèse, non seulement la coopération interparlementaire au sein de l'UE n'a pas fait l'objet d'analyse « SWOT », mais aussi que l'utilisation élargie de cette coopération ne semble pas avoir été questionnée.

En ayant distingué entre la coopération transversale (la COSAC et la CPPUE) et la coopération sectorielle (la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, les réunions interparlementaires des commissions du PE, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que le GCPC d'Europol) en fonction du nombre des domaines traités qui font l'objet des discussions, cette thèse fait une analyse « SWOT » de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Basée sur cette analyse, elle fait quelques propositions pour chaque forme de coopération interparlementaire mise en place au sein de l'UE.

Concernant la coopération transversale, pour améliorer la COSAC, cette thèse propose que la liste des participants prenne en compte l'appartenance politique et les coordonnées des membres participants afin de créer un vrai réseau humain entre les parlementaires participants. Elle souligne l'importance de limiter un long discours des orateurs, lequel n'est pas suivi par des questions, et propose que des parlementaires participants soient toujours inclus comme orateurs principaux. Elle propose également l'invitation de la Présidence de la CPPUE dans chaque réunion plénière de la COSAC afin que cette Présidence présente un court compte-rendu au sein de ladite réunion. La proposition la plus audacieuse de cette thèse concernant la COSAC est l'idée de transformer la COSAC en une seconde Chambre parlementaire européenne qui coordonnerait les différents organes interparlementaires et fonctionnerait comme un comité parlementaire consultatif. Cette idée laisse les différents organes interparlementaires sectoriels fonctionner comme des commissions sectorielles de la COSAC. Cette proposition sous-entend que la coopération interparlementaire pourrait être un passage transitoire à l'institutionnalisation d'une instance interparlementaire. Cette thèse propose encore que la CPPUE et les différentes coopérations interparlementaires sectorielles soient inscrites dans les Traités fondant l'UE comme la COSAC l'est, ce qui permettrait d'éviter le chevauchement entre le rôle de la CPPUE et celui des autres organes interparlementaires. Elle propose enfin la promotion d'IPEX à travers la CPPUE.

En ce qui concerne la coopération interparlementaire sectorielle, cette thèse distingue entre les réunions présidées par un seul parlement, soit le PE soit le parlement de la Présidence du Conseil de l'UE et celles présidées par le PE et le parlement de la Présidence du Conseil de l'UE. Dans le premier cas se trouvent la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC et des réunions interparlementaires des décisions du PE. Dans le second cas, la Conférence interparlementaire sur la SCEG et le GCPC d'Europol.

Parmi les réunions présidées par un seul parlement, dans le cas de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, afin que cette conférence devienne un acteur influent dans la prise des décisions dans les domaines de la PESC/PSDC et donc améliore la légitimité démocratique des PESC/PSDC de l'UE, cette thèse propose trois pistes. Il s'agit d'encourager la Commission à prendre à travers ladite conférence, une initiative normative dans le domaine de la PESC/PSDC, d'utiliser activement le système de son auto-évaluation ainsi que de recourir effectivement au temps de discussions avec le HR/VP pendant la réunion.

Il n'est pas négligeable de rappeler que la réunion interparlementaire de la commission des affaires européennes du PE joue un rôle considérable dans l'examen des questions européennes. À cela s'ajoute que les réunions interparlementaires des autres commissions du PE contribuent à la décentralisation du contrôle des projets des actes législatifs européens. Ces réunions contribuent non seulement à la préparation pour des réunions des organes interparlementaires sectoriels tels que la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que le GCPC d'Europol, mais également à la mise en pratique des idées échangées lors des réunions de ces trois organes interparlementaires sectoriels.

Concernant la perspective de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, afin d'atténuer le déficit démocratique de la gouvernance de la zone euro, cette thèse propose la mise en place d'une réunion interparlementaire entre les membres d'une sous-commission (Euro) du PE et les parlementaires nationaux des commissions concernées des États membres de la zone euro. Pour déterminer la forme d'une telle réunion, soit une sous-réunion de la Conférence interparlementaire sur la SCEG soit un nouvel organe interparlementaire dont les membres sont ceux des parlements des États membres qui font partie de la zone euro, il faudrait continuer à en discuter entre parlementaires nationaux et européens. Ladite conférence permettrait d'offrir une occasion de débats pour cela.

En ce qui concerne le GCPC d'Europol, cette thèse fait plusieurs propositions : la mise en place d'un secrétariat du GCPC d'Europol, la répartition des tâches entre la commission (LIBE) du PE et le GCPC d'Europol, la désignation d'un représentant du GCPC d'Europol aux réunions du conseil d'administration d'Europol. En premier lieu, il faudrait établir un secrétariat du GCPC d'Europol, en vue d'alléger le fardeau du parlement de l'État membre tenant la Présidence du Conseil de l'UE et celui du PE, de générer des savoir-faire sur la question de contrôle sur les activités d'Europol, ainsi que d'assurer la continuité des travaux de cet organe interparlementaire. En deuxième lieu, pour éviter des chevauchements de travaux et une concurrence inutile entre ces deux organes et assurer l'efficacité, il serait nécessaire de répartir

des tâches entre la commission (LIBE) du PE et le GCPC d'Europol. Enfin, il conviendrait de désigner un représentant du GCPC d'Europol pour qu'il puisse participer aux réunions du conseil d'administration d'Europol, ce qui permettrait de rendre efficace le contrôle de cet organe sur les activités d'Europol.

**Tableau 29. Les propositions pour les différentes formes de coopération interparlementaire**

Organes interparlementaires		Propositions	
Coopération transversale	COSAC	-Inscrire l'appartenance politique et les coordonnées des membres participants sur la liste des participants -Limiter un long discours des orateurs et inclure des parlementaires participants en tant qu'orateurs principaux -Inviter la Présidence de la CPPUE dans chaque réunion plénière de la COSAC -Transformer la COSAC en une seconde Chambre parlementaire européenne	
	CPPUE	-Renforcer la base juridique de la CPPUE -Promouvoir IPEX	
Coopération sectorielle	Réunions présidées par un seul parlement	Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC	-Utiliser la Conférence comme moyen pour encourager la Commission à prendre une initiative normative dans le domaine de la PESC/PSDC -Recourir activement au système d'auto-évaluation de la Conférence -Recourir effectivement au temps de discussions avec le HR/VP pendant la réunion
		Réunions interparlementaires des commissions du PE	-Fonctionner comme des groupes de travail pour préparer des réunions des organes interparlementaires sectoriels -Utiliser ces réunions pour mettre en pratique des idées échangées lors des réunions des organes interparlementaires sectoriels
	Réunions présidées par le PE et le parlement de la Présidence du Conseil de l'UE	Conférence interparlementaire sur la SCEG	-Mettre en place une réunion interparlementaire qui se concentre sur la zone euro -Discuter de la forme de cette réunion au sein de la conférence
		GCPC d'Europol	-Mettre en place un secrétariat du GCPC d'Europol -Répartir clairement des tâches entre la commission LIBE du PE et le GCPC -Désigner un représentant du GCPC aux réunions du conseil d'administration d'Europol

(Ce tableau est établi par l'auteure.)

Au-delà de ce bilan spécifique de chaque organe interparlementaire mis en place, cette thèse a tenté de faire une analyse « SWOT » afin d'offrir une vision globale sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE.

Concernant la force de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, cette coopération contribuerait à intensifier l'aspect délibératif dans la gouvernance de l'UE, ce qui permet de renforcer la légitimité de cette gouvernance. Afin d'assurer le renforcement de l'aspect délibératif dans la gouvernance de l'UE, cette étude souligne la continuité de l'organisation des réunions interparlementaires offrant un espace pour des débats entre parlementaires des différents parlements de l'UE. La tenue de tels débats est assurée par l'organisation des ateliers simultanés pendant une conférence ou une réunion interparlementaire puisque ces ateliers offrent aux parlementaires participants plus de chances de s'exprimer sur un sujet spécifique. Pour encourager des débats interactifs dans les conférences ou les réunions interparlementaires, cette étude propose que les responsables des institutions de l'UE soient imposés au suivi des discussions après leur intervention.

Le niveau varié du pouvoir de contrôle entre parlements nationaux de l'UE et le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE sont considérés comme des faiblesses de ladite coopération. Cette thèse propose une harmonisation des différents niveaux du pouvoir de contrôle des parlements nationaux de l'UE, laquelle permettrait de renforcer le contrôle sur les activités des institutions de l'UE dans les domaines où des politiques sont élaborées de manière intergouvernementale, non pas communautaire ; l'objectif serait que la coopération entre parlements nationaux de l'UE, permette de parvenir à cette harmonisation. Toutefois, la thèse conteste le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE car tout en nuanciant l'expression « dominant », il pose problème. En effet, le PE joue un rôle important ou actif dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE avec ses moyens administratifs, ce qui contribue finalement à l'institutionnalisation de la coopération en question.

Cette thèse présente également un transfert de paradigme selon lequel les organes interparlementaires ne sont pas simplement ceux destinés à l'échange d'information entre parlements de l'UE mais également sont ceux de contrôle, c'est-à-dire ceux pouvant demander des comptes aux responsables des institutions de l'UE. Elle considère ce transfert de paradigme comme une opportunité de dynamiser la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Ainsi, elle souligne l'importance de l'invitation d'experts aux réunions des organes interparlementaires car cette invitation contribue au renforcement de la caractéristique de contrôle des organes interparlementaires. Elle propose une autre perspective sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE selon laquelle grâce à sa grande marge de manœuvre, ladite coopération est susceptible de jouer un rôle positif dans une nouvelle Convention qui pourrait se tenir à l'avenir pour une révision des Traités fondant l'UE qu'on ne peut retarder à tout jamais.

En ce qui concerne les menaces auxquelles est confrontée la coopération interparlementaire au sein de l'UE, cette étude expose deux menaces : l'émergence de l'euroscpticisme au sein des parlements de l'UE et le recul de la coopération interparlementaire au sein de l'UE issu de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

Cette thèse montre d'abord l'indifférence des parlementaires nationaux de l'UE sur les questions européennes comme un phénomène de cet euroscepticisme, et ensuite propose une solution à ce problème. Il s'agit de dynamiser la concurrence entre les différentes familles politiques européennes à travers le renforcement des réunions des groupes politiques dans le cadre des conférences interparlementaires au sein de l'UE. Cette étude estime qu'une telle dynamisation permettrait aux parlementaires nationaux et européens de poursuivre des intérêts communs européens plutôt que des intérêts nationaux en matière des politiques de l'UE, ce qui accélérerait l'intégration européenne encore inachevée.

Concernant la situation où la coopération interparlementaire au sein de l'UE est étiolée à cause de la crise sanitaire découlant de la pandémie de Covid-19, cette étude met en évidence la nécessité de maintenir cette coopération même dans la crise sanitaire. En effet, la coopération interparlementaire au sein de l'UE est d'abord utile pour échanger d'information et de pratiques parlementaires qui concernent des mesures sanitaires à prendre entre parlements de l'UE ainsi que pour contrôler les actions de l'UE, prises sous le prétexte de la gestion des conséquences de la crise sanitaire. Cette étude fait enfin la preuve d'efforts pour relancer la coopération interparlementaire au sein de l'UE par vidéoconférence, en proposant un changement de conception selon lequel la crise sanitaire, qui a intimidé la coopération interparlementaire au sein de l'UE, pourrait paradoxalement consolider la solidarité entre différents parlements de l'UE voire le renforcement de ladite coopération.

Outre le bilan global de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, cette thèse va plus loin pour rechercher diverses possibilités sur le recours à cette coopération. Il s'agit du fait que ladite coopération est en mesure de jouer un rôle d'influenceur dans les négociations européennes et internationales, celui d'inspirateur pour l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde ainsi que celui de contre-pouvoir dans certains contextes.

La coopération interparlementaire peut être considérée comme un moyen permettant d'influencer les négociations internes et externes de l'UE, lesquelles sont des actions importantes de l'UE. Concernant le rôle de ladite coopération dans les négociations internes de l'UE, cette thèse montre la potentialité à être utilisée dans le cadre des négociations relatives à l'adhésion à l'UE et au retrait de l'UE. En ce qui concerne le rôle de la coopération en cause dans les négociations externes de l'UE, sont données en exemple la relation entre ladite coopération et des négociations internationales relatives aux accords commerciaux de libre-échange et celle entre ladite coopération et des négociations internationales sur un accord climatique mondial.

La coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde pourrait s'orienter à l'aide de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, comme une boussole permettant de guider et développer la coopération interparlementaire hors d'Europe et la coopération interparlementaire dans la gouvernance mondiale représentée par le G7 et le G20. Les expériences de la coopération interparlementaire au sein de l'UE méritent d'être partagées avec

d'autres régions. Ladite coopération peut être considérée comme un microcosme d'une future coopération interparlementaire à l'échelle mondiale.

L'étude sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE, en particulier sur le rôle de contrôle démocratique de ladite coopération, permet, de manière naturelle, d'élargir la réflexion sur le rôle d'une coopération interparlementaire, ce qui conduit à rechercher toute une nouvelle possibilité de coopération interparlementaire. Il s'agit du fait que la coopération interparlementaire pourrait fonctionner comme un contre-pouvoir. Le recours à la coopération interparlementaire en tant que contre-pouvoir est inépuisable. En premier lieu, cette thèse démontre une possibilité selon laquelle la coopération interparlementaire est susceptible d'être un contre-pouvoir pour assurer l'état de droit et les droits de l'homme, en donnant des cas sud-coréens en exemple. Outre cette possibilité, elle présente également un recours innovant à la coopération interparlementaire. À la différence des cas généraux dans lesquels une coopération interparlementaire apparaît après l'établissement d'une organisation politico-militaire pour contrôler cette organisation, cette thèse propose, de façon inversée, d'utiliser la coopération interparlementaire, d'abord pour établir une organisation politico-militaire dans la région indopacifique et ensuite pour exercer un contrôle démocratique sur cette organisation.

Dès lors, s'il ressort de cette analyse que la coopération interparlementaire au sein de l'UE peut jouer le rôle d'influenceur dans les négociations européennes et internationales, le rôle d'inspireur de l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde ainsi que le rôle d'inspireur du recours à la coopération interparlementaire comme un contre-pouvoir dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique, l'étude sur la coopération interparlementaire au sein de l'UE mérite de continuer à être approfondie.

Dans son introduction, cette thèse pose des problématiques sur le fonctionnement et la structure de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Désormais, il sera possible de répondre à ces problématiques grâce à cette analyse faite sous divers angles.

Concernant la problématique sur le fonctionnement de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, cette thèse mentionne trois aspects problématiques : une relation concurrentielle entre le PE et les parlements nationaux, un chevauchement des fonctionnements des différents organes interparlementaires, une corrélation entre la dépendance croissante des parlements nationaux sur la Commission concernant l'obtention des informations liées aux questions européennes et le contrôle affaibli des parlements nationaux sur leurs gouvernements.

Elle démontre que la relation entre le PE et les parlements nationaux devient de plus en plus collaborative et non pas concurrentielle, ce qui est prouvé par le fait que le PE ne s'oppose pas à l'idée de « carton vert » selon laquelle plusieurs parlements nationaux peuvent demander ensemble à la Commission d'élaborer un projet d'acte législatif dans un domaine spécifique. En effet, la plupart des discussions sur l'idée de « carton vert » ont été réalisées au sein des réunions de la COSAC à laquelle le PE envoie sa délégation.

Lorsque des différents forums interparlementaires sectoriels tels que la Conférence

interparlementaire pour la PESC/PSDC, la Conférence interparlementaire sur la SCEG ainsi que le GCPC d'Europol ont été créés, il y avait un doute concernant le fait qu'il se peut exister un chevauchement des fonctionnements entre la COSAC traitant de diverses questions européennes et ces forums interparlementaires sectoriels. Toutefois, ce doute s'est dissipé étant donné que la COSAC parcourt de divers sujets de manière globale, alors que les forums interparlementaires sectoriels se concentrent sur quelques sujets spécifiques. Même si les forums interparlementaires sectoriels discutent sur des sujets déjà discutés au sein de la COSAC, ils peuvent les discuter de manière plus approfondie que la COSAC ne le fait car les parlementaires participants aux forums interparlementaires sectoriels sont en général des spécialistes du domaine concerné auquel ces sujets appartiennent. La COSAC traite de diverses questions européennes, ce qui permet d'europaniser les parlements nationaux. Par ailleurs, le rôle de la COSAC se distingue de celui des forums interparlementaires sectoriels, considérant que la COSAC fonctionne comme un laboratoire de la démocratie représentative de l'UE, en étant utilisée pour une mise en œuvre efficace du mécanisme d'alerte précoce et de l'idée de « carton vert ».

Les soucis liés au rapport renforcé entre la Commission et les parlements nationaux depuis « initiative Barroso » de 2006 étant : d'une part, que les parlements nationaux risquent d'influencer directement le processus de la prise de décisions de l'UE au détriment du rôle du PE et d'autre part, que les parlements nationaux ont tendance à utiliser la coopération interparlementaire comme un outil de communication avec la Commission, en demandant à leurs gouvernements moins d'information, ce qui pourrait affaiblir leur contrôle sur leur gouvernement respectif, puis finalement sur le Conseil. Évidemment, d'une certaine manière, les parlements nationaux peuvent intervenir directement dans le processus de la prise de décisions de l'UE. Dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce, si la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conteste un projet d'acte législatif de la Commission, lequel est soumis à la procédure législative ordinaire et que la Commission décide de le modifier, il serait possible d'estimer que les parlements nationaux ont un impact direct sur le processus de la prise de décisions de l'UE. Cependant, la Commission décide souvent de maintenir son projet d'acte législatif et dans ce cas, le Conseil et le PE interviennent pour se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité. Ainsi, l'inquiétude sur une intervention directe des parlements nationaux sur le processus de la prise de décisions de l'UE est exagérée. De surcroît, dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité, les parlements nationaux ne sont pas contradictoires avec le PE. En effet, ce dernier soutient de manière active les parlements nationaux afin que ceux-ci participent, de manière efficace, au contrôle du respect du principe de subsidiarité.

En ce qui concerne la problématique sur la structure de la coopération interparlementaire au sein de l'UE, il y a trois aspects : la question relative à la taille de la délégation, celle relative aux mandats et/ou aux compétences des membres participants ainsi que celle relative aux modes de coopération interparlementaire.

En premier lieu, concernant la taille de la délégation, la question s'est posée de savoir si la composition strictement paritaire de la COSAC, composée de six représentants du PE et

de six représentants par chambre nationale, et la non-fixation de la taille de la délégation dans le cadre de la Conférence interparlementaire sur la SCEG pourraient avoir une influence négative sur la coopération interparlementaire. Pour l'instant, il paraît que cela ne pose pas de problème. En effet, ces organes interparlementaires restent comme un forum dont la décision n'est pas contraignante de sorte qu'il ne soit pas nécessaire de leur demander une représentativité stricte. Bien évidemment, cette perspective pourrait être modifiée si l'objectif de ces organes était fondamentalement changé. Pour que la Conférence interparlementaire sur la SCEG soit en mesure d'exercer un contrôle plus sérieux et officiel sur la gouvernance économique au sein de l'UEM, il serait nécessaire de fixer la taille de la délégation de ladite conférence.

En deuxième lieu, le mandat et la compétence des membres participants des différents forums interparlementaires varient en fonction du système constitutionnel de chaque État membre, ce qui donne lieu au caractère non contraignant des décisions et/ou des conclusions des forums interparlementaires. Or, cette thèse fait une proposition audacieuse selon laquelle une harmonisation des différents systèmes constitutionnels des États membres pourrait être accomplie par la coopération interparlementaire. Cette harmonisation permettrait aux membres participants des organes interparlementaires d'avoir un même type de mandat et de compétence pour que leurs décisions et/ou conclusions soient contraignantes. Si les décisions ou les conclusions prises par des organes interparlementaires sont contraignantes, cela implique que ces organes disposent d'un véritable pouvoir de contrôle sur les activités de l'UE dans les domaines où l'UE et ses États membres partagent la compétence sur la base du Traité de Lisbonne.

En dernier lieu, le problème lié à un désaccord sur des modes de coopération interparlementaire découle souvent de la variété du mandat et de la compétence des membres participants. En fait, il n'est pas attribué aux membres participants un mandat permettant de décider, au nom du parlement/chambre auquel ils appartiennent, telle ou telle chose au sein des réunions des différents organes interparlementaires. À cet égard, il convient d'estimer qu'une harmonisation des différents systèmes constitutionnels des États membres permettrait de renforcer davantage le pouvoir de contrôle de la coopération interparlementaire au sein de l'UE. Ce renforcement accompagne inéluctablement une institutionnalisation de ladite coopération.

Pour reprendre l'expression de Robert Frost, si la coopération interparlementaire au sein de l'UE suit une route moins fréquentée telle qu'une harmonisation des différents systèmes constitutionnels des États membres de l'UE, cela changera tout. Il serait certes idéal de voir la coopération interparlementaire institutionnalisée, en tant qu'un véritable organe de contrôle, sous la base d'une telle harmonisation.

Cependant, notons que même si la coopération interparlementaire au sein de l'UE ne fonctionne pas encore comme un véritable organe de contrôle, elle mérite d'exister et d'être consolidée car des débats suivis au sein des organes interparlementaires ont une valeur significative *per se* pour la démocratisation de l'UE.

## **Bibliographie**

<b>I. OUVRAGES.....</b>	<b>510</b>
<b>A. Ouvrages généraux : manuels, cours, et recueils.....</b>	<b>510</b>
<b>B. Ouvrages spécialisés : thèses et monographies.....</b>	<b>511</b>
1. Thèses.....	511
2. Monographies.....	512
<b>C. Ouvrages collectifs et actes de colloques.....</b>	<b>514</b>
<b>II. DICTIONNAIRES, ENCYCLOPÉDIES ET RÉPERTOIRES.....</b>	<b>515</b>
<b>III. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS.....</b>	<b>515</b>
A. Articles de revues scientifiques et chapitres d'ouvrages collectifs.....	515
B. Articles de journaux, bulletins, billets de blogs.....	541
<b>IV. DOCUMENTS OFFICIELS.....</b>	<b>541</b>
<b>A. Documents contraignants.....</b>	<b>541</b>
1. Documents contraignants européens.....	541
2. Documents contraignants nationaux .....	544
3. Les règlements intérieurs.....	545
<b>B. Documents non contraignants.....</b>	<b>545</b>
1. Documents non contraignants européens et internationaux.....	545
2. Documents non contraignants nationaux.....	558
<b>V. JURISPRUDENCE.....</b>	<b>561</b>
<b>VI. SITOGRAFIE.....</b>	<b>562</b>

## **I. OUVRAGES**

### **A. Ouvrages généraux : manuels, cours et recueils.**

- Angel (B.) et Chaltiel (F.)** (2008). *Quelle Europe après le traité de Lisbonne ?*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ.
- Avril (P.), Gicquel (J.) et Gicquel (J.-É.)** (2021). *Droit parlementaire*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ.
- Berramdane (A.) et Rossetto (J.)** (2017). *Droit de l'Union européenne. Institutions et ordre juridique*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ.
- Blanquet (M.)** (2018). *Droit général de l'Union européenne*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey.
- Blumann (C.) et Dubouis (L.)** (2019). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Lexis-Nexis.
- Clergerie (J.-L.), Gruber (A.) et Rambaud (P.)** (2020). *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, 13<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- Coutron (L.)** (2019). *Droit de l'Union européenne : Institutions, sources, contentieux*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- Craig (P.) et De Búrca (G.)** (2015). *EU Law: text, cases and materials*, New York, Oxford University Press.
- Craig (P.)** (2010). *The Lisbon treaty: Laws, Politics and treaty reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Dinh (N.-Q.), Dailler (P.) et Pellet (A.)** (1992). *Droit international public*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Dony (M.)** (2018). *Droit de l'Union européenne*, 7<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Dubouis (L.) et Gueydan (C.)** (2010). *Les grands textes du droit de l'Union européenne*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- Dupuy (P.-M.) et Kerbrat (Y.)** (2020). *Droit international public*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- Hix (S.)** (2005). *The Political System of the European Union*, 2<sup>e</sup> éd., New York, Palgrave Macmillan.
- Jacqué (J.-P.)** (2018). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- Jérôme (R.)** (2019). *Droit général de l'Union européenne*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis.
- Kaddous (Ch.) et Picod (F.)** (2020). *Traité sur l'Union européenne, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Charte des droits fondamentaux, Traités MES et SCG : recueil de textes*, 11<sup>ème</sup> éd., Berne, Stämpfli Editions/LexisNexis.
- Karpenschif (M.) et Nourissat (C.)** (dir.) (2016). *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Puf.
- Laursen (F.)** (2012). *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Farnham, Ashgate.
- Lenaerts (K.) et Van Nuffel (P.)** (2011). *European Union Law*, 3<sup>e</sup> éd., Londres, Sweet & Maxwell.
- Martucci (F.)** (2019). *Droit de l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz.
- Picod (F.), Van Drooghenbroeck (S.) et Rizcallah (C.)** (2017). *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant.

- Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.)** (2016). *Les traités européens après le Traité de Lisbonne : textes comparés*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, La documentation française.
- Priollaud (F.-X.) et Siritzky (D.)** (2008). *Le Traité de Lisbonne, texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, La documentation française.
- Rideau (J.)** (2010). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ.
- Saurugger (S.)** (2020). *Théories et concepts de l'intégration européenne*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Terpan (F.)** (2014). *Droit et politique de l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier.
- Triantafyllou (D.)** (2005). *La Constitution de l'Union européenne selon le Traité de Rome de 2004 : les choix clés de la Convention et de la Conférence intergouvernementale*, Bruxelles, Bruylant.
- Troper (M.) et Chagnollaud (D.)** (2012). *Traité international de droit constitutionnel : théorie de la Constitution*, t. I, Paris, Dalloz.
- Van Raepenbusch (S.)** (2016). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Éditions Larcier.
- Van Waeyenberge (A.)** (2015). *Nouveaux instruments juridiques de l'Union européenne. Évolution de la méthode communautaire*, Bruxelles, Larcier.
- Weiler (J.H.H.) et Wind (M.)** (2003). *European Constitutionalism beyond the State*, New York, Cambridge university press.
- Weiler (J.H.H.)** (1999). *The Constitution of Europe*, New York, Melbourne, Cambridge university press.

## **B. Ouvrages spécialisés : thèses et monographies**

### **1. Thèses**

- Blanc (D.)** (2004). *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*, Paris, L'Harmattan.
- Bilger Street (H.)** (2000). *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, thèse de doctorat soutenue le 2 décembre 2000, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne.
- Chauchat (M.)** (1989). *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ.
- Costa (O.)** (2014). *La parlementarisation de l'Union : pour une approche dynamique du régime politique*, Mémoire pour l'Habilitation à Diriger les Recherches en Science politique, présentée et soutenue publiquement le 21 mars 2013, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00832120/document>
- Debras (L.)** (2008). *Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux depuis 1979*, Thèse de doctorat : Histoire et civilisations modernes et contemporaines : Paris 3.
- Eftimie (A.)** (2012). *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, Bordeaux, Thèse de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV.

- Fabbrini (S.)** (2015). *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fromage (D.)** (2015). *Les parlements dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Paris, L'Harmattan.
- Held (D.)** (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford, California, Stanford University Press.
- Latek (M.)** (2003). *L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du Parlement en Europe : le cas de la coopération interparlementaire*, ULB.
- Memeti-Kamberi (L.)** (2012). *L'État candidat à l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan.
- Millet (F.-X.)** (2013). *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Paris, LGDJ.
- Mulier (Th.)** (2020). *Les relations extérieures de l'État en droit constitutionnel français*, thèse pour l'obtention de docteur de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, soutenue publiquement le 3 juillet 2018, Paris, Éditions mare & martin.
- Rizcallah (C.)** (2020). *Le principe de confiance mutuelle en droit de l'Union européenne. Un principe essentiel à l'épreuve d'une crise des valeurs*, Bruxelles, Bruylant.
- Rojas-Hutinel (N.)** (2017). *La séparation du pouvoir dans l'Union européenne*, thèse de doctorat en droit public soutenue le 9 décembre 2014, Paris, Éditions mare & martin.
- Roland (S.)** (2008). *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruxelles, Bruylant.
- Thiery (S.)** (2020). *Les actes délégués en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant.

## **2. Monographies**

- Abi Khalil (R.)** (2015). *Mondialisation et gouvernance mondiale...Quelles perspectives*, Paris, L'Harmattan.
- Blumann (C.)** (1995). *La fonction législative communautaire*, Paris, LGDJ.
- Brack (N.)** (2014). *L'euro-scepticisme au sein du Parlement européen : stratégies d'une opposition anti-système au cœur des institutions*, Promoculture larcier.
- Bruneteaux (B.)** (2018). *Combattre l'Europe. De Lénine à Marine Le Pen*, Paris, CNRS Editions.
- Chopin (T.)** (2015). *La fracture politique de l'Europe, crise de légitimité et déficit politique*, Promoculture larcier.
- Colin (J.-P.)** (1966). *Le Gouvernement des Juges dans les Communautés Européennes*, Paris, LGDJ.
- Costa (O.)** (2001). *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Cygan (A.)** (2013). *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: the role of national parliaments*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Dejammet (A.)** (2012). *L'archipel de la gouvernance mondiale. ONU, G7, G8, G20*, Paris, Dalloz.
- Duke (S.)** (2017). *Europe as a Stronger Global Actor*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Kiiver (P.)** (2006). *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, The Hague: Kluwer Law International.
- Kriegel (B.)** (1989). *Les droits de l'homme et le droit naturel*, Paris, Puf.
- Levrat (N.)** (2012). *La construction européenne est-elle démocratique?*, Paris, La documentation française.
- Magnette (P.)** (2003) *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles.
- Marquand (D.)** (1979). *Parliament for Europe*, London, John Cape.
- Mény (Y.)** (2019). *Imparfaites démocraties*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Novak (S.)** (2011). *La prise de décision au sein du Conseil de l'Union européenne : Pratiques du vote et du consensus*, Paris, Dalloz.
- Piris (J.-C.)** (2012). *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pisani-Ferry (J.)** (2014). *The Euro Crisis and its Aftermath*, Oxford, Oxford University Press.
- Quermonne (J.-L.)** (2001). *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Reungoat (E.)** (2019). *Enquête sur les opposants à l'Europe, À droite et à gauche, leur impact d'hier à aujourd'hui*, Lormont, Éditions Le Bord de l'eau.
- Ronse (T.)** (2017). *Les compétences de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Rosanvallon (P.)** (2008). *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Édition du Seuil.
- Rosanvallon (P.)** (2006). *La contre-démocratie. Le politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du seuil.
- Sabel (R.)** (1997). *Procedure at international conferences. A study of the rules of procedure of conferences and assemblies of international inter-governmental organisations*, New York, Cambridge University Press.
- Saulnier-Cassia (E.)** (2002). *La participation des parlements français et britannique aux Communautés européennes et à l'Union européenne*, Paris, LGDJ.
- Schmitter (Ph.)** (2000). *How to Democratize the European Union...And Why Bother?*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield.
- Sinclair (B.)** (2012). *The Social Citizen, peer networks and political behavior*, Chicago, Studies in American Politics.
- Slaughter (A.-M.)** (2004). *A New World Order*, New Jersey, Princeton University Press.
- Terpan (F.)** (2010). *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Paris, La documentation française.
- Toulouse (J.-M.)** (2017). *Démocratie directe citoyenne : vers un nouveau paradigme?*, Paris, L'Harmattan.
- Türk (P.)** (2011). *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ.
- Veil (S.)** (2007). *Une vie*, Paris, Stock.

### **C. Ouvrages collectifs et actes de colloques**

- Beaufort (V.)** (dir.) (2017). *Droit européen des affaires et politiques européennes*, Bruxelles, Larcier.
- Berridge (G.-R.), Keens-Soper (M.) et Otte (Th.-G.)** (2001). *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, New York, Palgrave.
- Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.), et Lassale (J.-P.)** (2010). *Finances Publiques*, Paris, LGDJ.
- Corbett (R.), Jacobs (F.) et Shackleton (M.)** (2011). *The European Parliament*, London, John Harper Publishing.
- Costa (O.) et Saint Martin (F.)** (2011). *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation française.
- Cowles (M. G.), Caporaso (J.) et Risse (Th.)** (2001). *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca-New York, Cornell University Press.
- Dubout (E.), Martucci (F.) et Picod (F.)** (dir.) (2019). *L'initiative citoyenne européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- Elissalde (B.)** (dir.) (2014). *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan.
- Girard (Ch.) et Le Goff (A.)** (2010). *La démocratie délibérative : anthologie de textes fondamentaux/ recueil édité par Charles Girard et Alice Le Goff*, Paris, Hermann.
- Goulard (S.) et Monti (M.)** (2012). *De la démocratie en Europe*, Roubaix, Flammarion.
- Hennette (S.), Piketty (T.), Sacriste (G.) et Vauchez (A.)** (2017). *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil.
- Kirton (J.-J.) et Kokotsis (E.)** (2015). *The global governance of climate change: G7, G20, and UN leadership*, Farnham, Surrey, Ashgate.
- Lacroix (J.) et Coman (R.)** (2007). *Les Résistances à l'Europe, Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*, Bruxelles, Edition de l'ULB.
- Maurer (A.) et Wessels (W.)** (2001). *National Parliaments on their way to Europe: Losers or latecomers?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Neumayer (L.), Roger (A.), Zalewski (F.)** (2008). *L'Europe contestée*, Paris, Michel Houdiard.
- Nuttens (J.-D.) et Sicard (F.)** (2000). *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Paris, La documentation française.
- Palier (Br.) et Surel (Y.)** (2007). *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan.
- Schermers (H.-G.) et Blokker (N.-M.)** (1995). *International Institutional Law*, 3<sup>rd</sup> rev. ed., London, Kluwer.
- Smith (A.), De Maillard (J.) et Costa (O.)** (2007). *Vin et politique. Bordeaux, la France, la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Stavridis (S.) et Jančić (D.)** (2017). *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*, Leiden, Brill-Nijhoff.
- Wassenberg (B.), Clavert (F.) et Hamman (P.)** (2010). *Contre l'Europe ? Antieuropéisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag.

## II. DICTIONNAIRES, ENCYCLOPÉDIES ET RÉPERTOIRES

- Barrillon (R.), Bérard (J.-M.), Bérard (M.-H.), Dupuis (G.), Grangé Cabane (A.), Le Bos-Le Pourhiet (A.-M.) et Mény (Y.)** (1976). *Dictionnaire de la Constitution*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Éditions Cujas.
- Bernard (E.)** (2016). « Commission européenne », *Répertoire Dalloz de droit européen*, juin.
- Blumann (C.)** (2015). « Conseil de l'Union européenne », *J.-cl. Europe Traité*, 1<sup>er</sup> juin, Fasc. 219.
- Charléty (V.), Lafarge (F.), Mangenot (M.), Mestre (C.) et Schirmann (S.)** (dir.) (2018). *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne*, Bruxelles, Larcier.
- Cornu (G.)** (2020). *Vocabulaire juridique*, 13<sup>e</sup> éd., Paris, Puf, Association Henri Capitant.
- Degryse (Ch.)** (2011). *Dictionnaire de l'Union européenne*, 4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier.
- Guilloud (L.)** (2016). « Actes législatifs », *J.-cl. Europe Traité*, 12 mai, Fasc. 191-1.
- Guilloud (L.)** (2015). « Actes non législatifs », *J.-cl. Europe Traité*, 27 mars, Fasc. 191-2.
- Jacqué (J. P.)** (2013). « Parlement européen », *Répertoire Dalloz de droit européen*, juin.
- Le Divellec (A.) et De Villiers (M.)** (2017). *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 11<sup>ème</sup> éd., Paris, Sirey.
- Vabres (R.)** (2015). « Autorité bancaire européenne », *J.-cl. Banque Crédit Bourse*, 15 janvier, Fasc. 330.

## III. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

### A. Articles de revues scientifiques et chapitres d'ouvrages collectifs

- Abeele (M.-V.)** (2012). « Le budget de l'Union européenne : instrument de pouvoir du Parlement européen ? », in *Réalisation et défis de l'Union européenne : mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, Bruxelles, Bruylant.
- Albernaz (F.)** (2020). « L'indépendance du parquet : une question omniprésente », *Gazette du Palais*, 20 octobre, n° 36, p. 12.
- Adalid (S.)** (2017). « Le statut d'État membre de l'Union économique et monétaire » in *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 387-415.
- Alvarez (J.E.)** (2007). « Introducing the Themes », (Introduction to Symposium on 'Democratic Theory and International Law'), 38, *Victoria University of Wellington Law Review*, 159.
- Allemand (F.) et Martucci (F.)** (2012). « La nouvelle gouvernance économique européenne » In : *Cahiers de droit européen*, vol. 48, n° 1 et 2, pp. 17-99 et 409-458.
- Anders (M.) et Johnsson (B.)** (2014). « Parlements et démocratie à l'ère des politiques intérieures mondialisées », l'allocution lors de la conférence intitulée 'Les parlements de l'Union européenne dans le cadre de la gouvernance mondiale', Bruxelles, le 18 février 2014. [<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/ICMs/2014/Karas%20Martinez%20Parliamentary%20Forum%2018.02.2014/Parliaments%20and%20democracy%20in%20the%20age%20of%20global%20domestic%20politics-f.pdf>]

- Andréani (G.)** (2001). « Gouvernance globale : origines d'une idée », *Politique étrangère*, n° 3, pp. 549-568.
- Arpio Santacruz (M.)** (2012). « La démocratie parlementaire dans le Traité de Lisbonne : quel rôle pour les parlements nationaux ? », in : *A man for All Treaties*, Bruxelles, Bruylant, pp.1-23.
- Arthuis (J.)** (2012). Rapport sur *l'avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, mission confirmée par le Premier ministre français, mars 2012 (consultation disponible à <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000129.pdf>).
- Auel (K.), Rozenberg (O.) et Tacea (A.)** (2016). « Ch. 2 – To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments », in: *West European Politics Series, After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, New York, Routledge, pp. 22-44.
- Auel (K.), Rozenberg (O.) et Tacea (A.)** (2015). « Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 60-93.
- Auel (K.) et Höing (O.)** (2014). « Parliaments in the Euro Crisis: Can the Losers of Integration Still Fight Back », *Journal of Common Market Studies*, 52(6), pp. 1184-1193.
- Auel (K.)** (2007). « Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs », *European Law Journal*, vol. 13, Issue 4, pp. 487-504.
- Bang (J.)** (2017). « Parliamentary Diplomacy in Northeast Asia: Lessons from the Parliamentarians' Unions in Japan and South Korea », in: *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance* édités par Stavridis (S.) et Jančić (D.), Leiden, Brill-Nijhoff, pp. 269-289.
- Baraggia (A.)** (2016). « Bicameralism and Interparliamentary Cooperation », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 93-112.
- Barbato (J.-C.)** (2013). « Le maintien du caractère intergouvernemental de la politique étrangère de sécurité et de défense », in : *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, p. 385-406.
- Barón Crespo (E.)** (2012). « Parliamentary democracy and the Treaty of Lisbon », *OPAL Online Paper*, n° 1.
- Bauer (M.-W) et Becker (S.)** (2014). « La gouvernance économique durant et après la Crise : vers la disparition de la Commission européenne ? », *Pouvoirs*, n° 149, pp. 29-44.
- Beetham (D.) et Lord (Ch.)** (1998). « Legitimacy and the European Union », in: Weale (A.) et Nebtwich (M.), *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, London, New York, Routledge.
- Benz (A.)** (2015). « Multilevel Governance in the European Union, Loosely Coupled Arenas of Representation, Participation, and Accountability », in: *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* sous la direction de Simona Piattoni, Oxford, Oxford University Press, pp. 201-218.
- Benz (A.)** (2013). « An Asymmetric Two-Level Game: Parliaments in the Euro Crisis », in: B. Crum et J. E. Fossum (eds) *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Colchester, ECPR Press, pp. 125-140.

- Benz (A.)** (2011). « Linking Multiple Demoi: Inter-parliamentary Relations in the EU », *IEV-Online*, n° 1.
- Bernard (E.) et Hillion (C.)** (2017). « La préparation européenne du Brexit : le cadre des négociations », in : *Le Brexit*, Bruxelles, Le Bruylant, pp. 37-56.
- Bernard (E.)** (2015) « Quel gouvernement pour quelle Union européenne ? », in : *Europe(s), Droit(s) européen(s) : une passion d'universitaire : Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, Bruylant, p. 49-64.
- Berramdane (A.)** (2010). « Propos introductif (de la Partie II. – Le retour des États ?) », in : A. Berramdane, W. Cremer, A. Puttler (dir.), *Quel avenir pour l'intégration européenne ? Regards croisés franco-allemands sur le traité de Lisbonne*, coll. Droit, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, pp. 119-124.
- Bertoncini (Y.)** (2013). « The Parliaments of the EU and the Governance of the EMU. Quelle dimension parlementaire pour « l'Union politique ? » », *Notre Europe – Jacques Delors Institute*, Tribune, le 11 avril.
- Bertoncini (Y.) et Kreilinger (V.)** (2012). « Séminaire sur la méthode communautaire-Éléments de synthèse », *Notre Europe – Jacques Delors Institute*, Synthèse, mai.
- Bertrand (M.)** (2009). « Le Parlement européen face aux défis de la démocratie », *Petites Affiches*, n° 116 du 11 juin.
- Biedenkopf (K.)** (2019). « The European Parliament and international climate negotiations », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 449-464.
- Birchfield (V.)** (2015). « La négociation du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) : comparaison entre les motivations, les oppositions et l'opinion publique des Etats-Unis et de l'Union européenne », texte traduit de l'anglais (américain) par Laure Géant, L'Harmattan, *Politique américaine*, 2, n° 26, pp. 129-158.
- Blancaneaux (R.)** (2014). « Le Parlement européen, une courroie de transmission pour des opposants nationaux à la CE », *Politique européenne* n° 43, L'Harmattan, pp.192-209.
- Bohman (J.)** (2004). « Constitution Making and Democratic Innovation: the European Union and Transnational Governance », *European Journal of Political Theory*, III(3), pp. 315-337.
- Born (H.)** (2004). « The Double Democratic Deficit' Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices », Présentation donnée à l'occasion du lancement de son livre et de la conférence sur "*Tackling the 'Double Democratic Deficit' and Improving the Accountability of the ESDP*", Parlement européen à Bruxelles, le 29 avril.
- Bornens (A.)** (2016). « Le contrôle du parlement français sur l'action européenne du gouvernement », in : *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- Borońska-Hryniewiecka (K.)** (2017). « Ch. 13 – From the Early Warning System to a 'Green Card' for National Parliaments. Hindering or Accelerating EU Policy-making? », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 247-261.
- Borońska-Hryniewiecka (K.)** (2015). « The "Green Card" Opportunity: Time to Rethink Parliamentary Engagement in EU Affairs », *PISM, Bulletin*, No. 41 (773), 23 April.

- Borrell (J.)** (2020). « COVID-19 : Le monde d'après est déjà là... », Institut français des relations internationales, *Politique étrangère*, 2, Été, pp. 9-23.
- Börzel (T.)** (2002). « Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, pp. 193-214.
- Bourban (M.)** (2017). « Justice climatique et négociations internationales », *Négociations*, 1, n° 27, pp. 7-22.
- Boyer (V.)** (2011). « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 1, n° 85, pp. 41-68.
- Brack (N.) et Deruelle (T.)** (2016). « Towards a More Politicised Interparliamentary Cooperation? The European Parliament's Political Groups and the European Parliamentary Week », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp.131-146.
- Brehon (N.-J.)** (2020). « L'Union européenne et le coronavirus », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, n° 553, le 6 avril 2020.
- Buchan (P. G.) et Rimland (B.)** (2020). « Defining the diamond. The past, present, and future of the quadrilateral security dialogue », CSIS Brifes, mars. (consultation disponible à <https://www.csis.org/analysis/defining-diamond-past-present-and-future-quadrilateral-security-dialogue>).
- Busuioac (M.), Curtin (D.) et Groenleer (M.)** (2011). « Agency growth between autonomy and accountability: the European Police Office as a 'living institution' », *Journal of European Public Policy* 18, n° 6, pp. 848-867.
- Buzogány (A.)** (2013). « Ch. 2 – Learning from the Best? Interparliamentary Networks and the Parliamentary Scrutiny of EU Decision-Making », in: B. Crum et J.E. Fossum (eds) *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Colchester, ECPR Press, pp. 17-32.
- Calcara (A.)** (2017). « The Role of Experts in the European Defence Agency: An Emerging Transgouvernemental Network », *European Foreign Affairs Review*, vol. 22, issue 3, pp. 377-392.
- Calliess (C.)** (2015). « The Governance Framework of the Eurozone and the Need for a Treaty Reform », in: F. Fabbrini, EH. Ballin et H. Somsen (eds), *What Form of Government for the EU and the Eurozone ?* Oxford, Hart Publishing, pp. 37-56.
- Capuano (D. A.)** (2016). « The Role of COSAC in the Europeanisation of National Parliaments and in the Evolution of Interparliamentary Cooperation », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 293-302.
- Carin (B.)** (2011). « No Fairy Tale at the Cannes G20 », publié sur le site web du “Centre for International Governance Innovation Online”, (<https://www.cigionline.org/publications/no-fairy-tale-cannes-g20-summit>).
- Cassia (P.) et Saulnier-Cassia (E.)** (2007). « La primauté du droit de l'Union européenne dans le traité « modificatif » : ce qui change », *Europe*, n° 12, décembre, pp. 11-13.
- Cattoir-Jonville (V.)** (2017). « La COSAC : une modalité originale d'association des parlements nationaux à l'Union européenne ou la préfiguration d'un système bicaméral en Europe », in : C. Marliac (dir.), *État du droit, état des droits*. Mélanges en l'honneur du

Professeur Dominique Turpin, Éditions du Centre Michel de l'Hopital-LGDJ Lextenso, Collection des Mélanges, n° 1, pp. 351-365.

**-Cavatorto (S.)** (2015). « Ch.10 – Italy: Still Looking for a New Era in the Making of EU Policy », in : *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 209-231.

**-Cayrol (R.), Lequesne (Ch.), Petersen (Th.), Uterwedde (H.) et Bourgeois (I.)** (2014). « Les élections au Parlement européen, État de l'eurosepticisme en France, en Allemagne et en Europe. Quelles conséquences pour la poursuite de l'union politique européenne ? », *Regards sur l'économie allemande*, Bulletin économique du CIRAC, n° 113, pp. 5-16.

**-Chaltiel (F.)** (2021). « Une nouveauté juridique. Les premiers accords entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, État anciennement membre », *Revue de l'Union européenne*, n° 649, p. 321.

**-Chaltiel (F.)** (2005). « Les perspectives du principe de primauté du droit communautaire », *Les Petites Affiches*, n° 209, p. 5.

**-Checkel (J.-T.)** (2005). « International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework », *International Organization*, 59(4), pp. 801-826.

**-Christiansen (T.) et Högenauer (A.-L.)** (2015). « Parliamentary Administrations in the Scrutiny of EU Decision-Making », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan.

**-Christiansen (T.), Högenauer (A.-L.) et Neuhold (C.)** (2014). « National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization? », *Comparative European Politics*, 12, march 2014, pp. 121-140.

**-Chopin (T.) et Macek (L.)** (2018). « Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique », Fondation Robert Schuman Policy Paper, *Question d'Europe*, n° 463, le 19 février.

**-Chopin (T.)** (2014). « Réformer l'Union européenne : Quelles méthodes ? Quels scénarios ? », Fondation Robert Schuman Policy Paper, *Question d'Europe*, n° 320, le 7 juillet.

**-Chopin (T.) et Jamet (J.-F.)** (2007) « La répartition des sièges de député au Parlement européen entre les États membres : un enjeu démocratique autant que diplomatique », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, n° 71, 10 septembre.

**-Clerc (O.)** (2016). « Le rôle des assemblées parlementaires européennes et la légitimité démocratique de la Gouvernance économique », in : *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux* sous la direction de Laurence Potvin-Solis, Bruxelles, Bruylant, pp. 67-98.

**-Clerc (O.) et Kauffmann (P.)** (2015). « Gouvernance économique et déficit démocratique dans la zone euro », *Politeia*, n° 27, pp. 121-136.

**-Clerc (O.)** (2012). « Les traités SCG et MES et la participation des parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union : déclin confirmé ou potentiel renouveau ? », *Revue des affaires européennes*, n° 4, p. 759-772.

**-Cohen (A.)** (2018). « Déficit démocratique », in : *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne*, sous la direction de Charléty (V.), Lafarge (F.), Mangenot (M.), Mestre (C.) et Schirmann (S.), Bruxelles, Larcier, pp. 125-127.

**-Considère-Charon (M.-C.)** (2020). « La négociation post-BREXIT : un chemin semé d'embûches », *Politique étrangère*, 2, Été, pp. 129-140.

- Cooper (I.)** (2019). « Ch. 8 – The Inter-Parliamentary Conferences of the European Union: discussion forums or oversight bodies? », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 139-157.
- Cooper (I.)** (2018). « A New Form of Democratic Oversight in the EU: The Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol », *Perspectives on federalism*, Vol. 10, Issue 3, pp. 184-213.
- Cooper (I.)** (2017a). « Ch. 12 – The Emerging Order of Interparliamentary Cooperation in the Post-Lisbon EU », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 227-246.
- Cooper (I.)** (2017b). « A Separate Parliament for the Eurozone? Differentiated Representation, Brexit, and the Quandary of Exclusion », *Parliamentary Affairs*, vol. 70, Issue 4, pp. 655-672.
- Cooper (I.)** (2016a). « The interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Gouvernance in the European Union (the 'Article13 Conference') », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 247-267.
- Cooper (I.)** (2016b). « The politicization of interparliamentary relations in the EU: constructing and contesting the 'Article 13 Conference' on economic governance », *Comparative European Politics*, vol. 14, n° 2, pp. 196-214.
- Cooper (I.)** (2015a). « The Nordic parliaments and the EU », in: Caroline HOWARD GRØN, Peter NEDERGAARD and Anders WIVEL (éd.), *The Nordic countries and the European Union: still the other European Community?*, Abingdon, Routledge, pp. 104-121.
- Cooper (I.)** (2015b). « A Yellow Card for the Striker: national parliaments and the defeat of EU », *Journal of European Public Policy*, vol. 22, Issue 10, pp. 1406-1425.
- Cooper (I.)** (2014). « Parliamentary oversight of the EU after the Crisis: on the creation of the "article 13" inter-parliamentary conference », Working Papers Series, 21, Luiss Guido Carli School of Government. (consultation disponible à <http://sog.luiss.it>)
- Cooper (I.)** (2013a). « Bicameral or tricameral? national parliaments and representative democracy in the European Union », Taylor and Francis, *Journal of European Integration*, vol.35, n° 5, pp. 531-546.
- Cooper (I.)** (2013b). Oral and Written Evidence, à House of Lords/European Union Select Committee, p. 58. (consultation disponible à [www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf](http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Role%20of%20national%20parliaments/national-parliaments-evidence.pdf))
- Cooper (I.)** (2012). « Virtual Third Chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon », *West European Politics*, 35: 3, pp. 441-465.
- Coosemans (Th.)** (2000). « Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 15, n° 1680-1681, pp. 1-71.
- Cossalter (P.)** (2007). « Le droit de l'externalisation des activités publiques dans les principaux systèmes européens », Chaire Mutations de l'Action publique et du Droit Public, [http://chairemadp.sciences-po.fr/pdf/seminaires/2007/rapport\\_Cossalter.pdf](http://chairemadp.sciences-po.fr/pdf/seminaires/2007/rapport_Cossalter.pdf)
- Costa (O.)** (2014). « Que peut le Parlement européen ? », *Pouvoirs*, n° 149, pp. 77-89.

- Costa (O.)** (2009). « Le Parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité », *Politique européenne*, n° 28, printemps, L'Harmattan, pp. 129-155.
- Costa (O.), Roger (A.) et Saurugger (S.)** (2008). « Les remises en cause de l'intégration européenne », *Revue internationale de politique comparée*, n° 4, vol. 15, pp. 533-539.
- Costa (O.)** (2004). « La contribution de la composante "Parlement européen" aux négociations de la Convention », L'Harmattan, *Politique européenne*, 2, n° 13, pp. 21-41.
- Costa (O.) et Latek (M.)** (2001). « Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union », *Journal of European Intergration*, volume 23, issue 2, 2001, pp.139-164.
- Cot (J.-P.)** (2007). « Commentaire de l'article I-20 – Le Parlement européen », in : Burgogues-Larsen (L.), Levade (A.), et Picod (F.) (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV, Commentaire article par article*, Tome 1, Bruxelles, Bruylant, pp. 289-297.
- Craig (P.)** (2012). « The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism », *European Law Review*, 37.
- Crum (B.)** (2018). « Parliamentary Accountability in Multilevel Governance: What Role for Parliaments in Post-Crisis EU Economic Governance? », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, Issue 2, pp. 268-286.
- Crum (B.) et Curtin (D.)** (2015). « The Challenge of Making the European Union Executive Power Accountable », in: *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* sous la direction de Simona Piattoni, Oxford, Oxford University Press, pp. 63-87.
- Crum (B.) et Fossum (J. E.)** (2013). « Towards a democratic multilevel parliamentary field? », in: *Practices of interparliamentary coordination in international policies The European Union and Beyond*, ECPR Press, pp. 251-268.
- Crum (B.) et Fossum (J. E.)** (2009). « The Multilevel Parliamentary Field: a Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU », *European Political Science Review*, vol. 1, n° 2, pp. 249-271.
- Curtin (D.) et Fasone (C.)** (2017). « Differentiated Representation: Is a Flexible European Parliament Desirable? », in: de Witte (B.), Vos (E.) et Ott (A.) (eds) *Between Flexibility and Disintegration: The State of EU Law today*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 118-145.
- Curtin (D.)** (2015). « Democratic Accountability of EU Executive Power: A Reform Agenda for Parliaments », in: Fabbrini (F.), Hirsch Ballin (E.) et Somsen (H.) (eds) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart Publishing, pp. 171-194.
- Curtin (D.)** (2014). « Challenging Executive Dominance in European Democracy », *Modern Law Review*, Vol. 77, n° 1, pp. 1-32.
- Curtin (D.) et Mendes (J.)** (2011). « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne », *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 2011/1, n° 137-138, pp. 101-121.
- Curtin (D.), Mair (P.) et Papadopoulos (Y.)** (2010). « Positioning Accountability in European Governance: An Introduction », *West European Politics* 33, n° 5, pp. 929-945.

- Cutler (A.C.)** (2015). « New Constitutionalism, Democracy and the Future of Global Governance », in: *Critical perspectives on the crisis of global governance. Reimagining the future* (édité par Stephen Gill), London, Palgrave Macmillan.
- Cutler (R.) et Von Lingen (A.)** (2019). « Emerging interregional parliamentarism: the case of the Baltic Assembly », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 120-138.
- Cygan (A.)** (2016). « COSAC: Birth, Evolution, Failures and Perspectives », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp.207-226.
- Cygan (A.)** (2012). « National parliaments within the EU polity: no longer losers but hardly victorious », Springer, ERA-forum, vol.12, n° 4, march, pp.517-533.
- Cygan (A.)** (2011). « The Parliamentarisation of EU Decision Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments », *European Law Review*, vol. 36, n° 4, pp. 480-499.
- De Beaufort (V.)** (2016). « Chapitre 5 – Union européenne et États membres : qui fait quoi ? », in : *Droit européen des affaires et politiques européennes*, Bruxelles, Éditions Larcier, pp. 47-50.
- Dehousse (R.)** (2016). « The Politics of Delegation in the European Union », in: *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union* (ed. par Dominique Ritleng), Croydon, Oxford University Press, pp. 57-82.
- Dehousse (R.)** (2012). « Inter-institutional balance in the EU: is the community method still relevant? », Challenges of Multi-tier Governance in the EU, l'atelier qui a eu lieu au Parlement européen, Bruxelles, le 4 Octobre 2012. (consultation disponible à <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121003ATT52863/20121003ATT52863EN.pdf>)
- Dehousse (F.) et Coussens (W.)** (2003). « Le Traité constitutionnel de la Convention pour l'Europe », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 23, n° 1808-1809, pp. 7-57.
- Dehousse (F.) et Zgajewski (T.)** (1997). « La convention Europol : un tournant pour la coopération policière européenne ? », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 32, n° 1577-1578, pp. 1-45.
- De la Parra (S.)** (2015). « La légitimité démocratique de l'Union économique et monétaire », in : Frédéric Allemand (dir.), *L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur*, 2<sup>nd</sup> éd., Sanem, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe.
- Delcamp (A.) et Sicard (F.)** (2012). « Les parlements nationaux et L'Union Européenne : de la reconnaissance à l'engagement », *OPAL Online Paper*, n° 2, pp. 1-16.
- Demertzis (V.)** (2014). « Élire le Parlement européen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 6, pp. 5-100.
- Demonfort (S.)** (2015). « Quel bilan pour l'initiative citoyenne européenne ? », *Politeia*, n° 27, pp. 315-332.
- Dero-Bugny (D.)** (2014a). « La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales », *Revue de l'OFCE*, 3, n° 134, pp. 65-74.
- Dero-Bugny (D.)** (2014b). « La diversité des modes d'action des parlements nationaux », *Revue des affaires européennes (R.A.E.)*, 2014/1, pp. 9-19.

- De Sadeleer (N.)** (2012). « La gouvernance économique européenne : Léviathan ou colosse aux pieds d'argile ? », *Europe*, n°4 Avril, étude 5, pp. 4-11.
- De Sadeleer (N.), Dumont (H.) et Jadoul (P.), Van Drooghenbroeck (S.)** (2011). « III. - Le droit dérivé », in : *Les innovations du traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 53-95.
- De Schoutheete (P.)** (2012). « Conseil européen et méthode communautaire », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, *Policy paper*, n° 56, juillet.
- De Streel (A.)** (2015). « The Confusion of Tasks in the Decision-Making Process of the European Economic Governance », in: Fabbrini (F.), Hirsch Ballin (E.) et Somsen (H.) (eds) *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart Publishing, pp. 79-93.
- Deubner (C.)** (2013). « The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the European Economic and Monetary Union », *Foundation for European Progressive Studies* (FEPS).
- Deubner (C.) et Kreilinger (V.)** (2013). « The Role and Place of Parliaments in a Genuine Economic and Monetary Union », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Synthèse, le 17 avril.
- De Witte (B.)** (1984). « Retour à Costa, La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international », *RTDEur.*, pp. 425-454.
- Diaconu (A.-G.)** (2018). « Clarifications sur le Déficit Démocratique de l'Union européenne », *Synergies Roumanie*, n° 13, pp. 223-234.
- Dias Pinheiro (B.-A.)** (2018). « The Contribution of COSAC to Joint Parliamentary Scrutiny in the EU: A Practitioner's View », *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, pp. 107-137.
- Dias Pinheiro (B.-A.)** (2016). « The Role of COSAC in the Changing Environment of National Parliaments in the EU: An Identity Crisis? », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 303-310.
- Dirk (P.)** (2017). « Actor, Network, Symbol: The interparliamentary Conference on CFSP/CSDP », *PACO Working Paper*, n° 3, août.
- Dony (M.)** (2009). « Trente ans de montée en puissance du Parlement européen dans le processus législatif communautaire », *Petites Affiches*, n° 116 du 11 juin, p. 47.
- Dopagne (F.)** (2011). « Le nouveau Benelux », *Revue belge de droit international*, n° 1-2, pp. 238-267.
- Duchâtel (M.)** (2019). « Chapitre III. Le tournant maritime », in : *Géopolitique de la Chine*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 62-91.
- Duez (D.)** (2014). « L'européanisation au prisme de la science politique. Un nouveau regard sur l'Europe », in : *L'Européanisation. Sciences humaines et nouveaux enjeux* (dir. Duez (D.), Paye (O.) et Verdure (Ch.)), Bruxelles, Bruylant, pp. 21-53.
- Dumont (G.-F.)** (2020). « COVID-19 : La fin de la géographie de l'hypermobilité ? », Association Population & Avenir, *Les Analyses de Population & Avenir*, 11, n° 29, pp. 1-13.
- Dumoulin (A.)** (2011). « La fin de l'UEO et l'avenir de l'interparlementarisme », Paris : comités d'études de défense nationale, *Revue Défense nationale*, juin.
- Enderlein (H.), Letta (E.), Asmussen (J.), Boone (L.), De Geus (A.), Lamy (P.), Maystadt (P.), Rodrigues (M.-J.), Tumpel-Gugerell (G.) et Vitorino (A.)** (2016). « Repair and prepare:

l'euro et la croissance après le Brexit », Gütersloh, Berlin, Paris, Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin and Jacques Delors Institute, pp. 27-28.

**-Eppler (A.) et Maurer (A.)** (2017). « Parliamentary scrutiny as a function of interparliamentary cooperation among subnational parliaments », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 23, n° 2, pp. 238-259.

**-Esposito (A.)** (2016). « The Role of COSAC in EU Interparliamentary Cooperation: An (Endless) Quest for an Identity », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 325-333.

**-Falk (R.) et Strauss (A.)** (2001). « Toward a Global Parliament », *Foreign Affairs*, LXXX(1), pp. 212-220.

**-Fartunova (M.)** (2015). « Les prérogatives des parlements nationaux dans les Constitutions nationales au regard de la construction européenne », *Revue des affaires européennes (R.A.E.)*, 2015/3, pp. 457-482.

**-Fasone (C.)** (2018a). « Towards a strengthened coordination between the EU and national budgets. A complementary role and a joint control for parliaments? », *Journal of European Integration*, vol. 40, n° 3, pp. 265-279.

**-Fasone (C.)** (2018b). « Has Euro-Crisis Law affected the power balance in national parliaments? », *Politique européenne*, 1, n° 59, pp. 24-57.

**-Fasone (C.)** (2018c). « A 'second youth' for the EU Speakers' Conference? A critical appraisal of its 'quasi-constitutional' role », *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, pp. 83-106.

**-Fasone (C.) et Fromage (D.)** (2016). « From Veto Players to Agenda-Setters? National Parliaments and their 'Green Card' to the European Commission », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23 (2), pp. 294-317.

**-Fasone (C.) et Lupo (N.)** (2016). « Conclusion: Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 345-360.

**-Fasone (C.)** (2016). « Ruling the (Dis-)Order of Interparliamentary Cooperation? The EU Speakers' Conference », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 269-292.

**-Fasone (C.)** (2014). « European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament? », *European Law Journal*, n° 20, pp. 164-185.

**-Fasone (C.)** (2012). « Interparliamentary Cooperation and Democratic Representation in the European Union », in: *the Challenge of Democratic Representation in the European Union* édité par Sandra Kröger et Dawid Friedrich, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 41-58.

**-Faure (S.) et Lebrou (V.)** (2020). « L'EUROPE À GÉOMÉTRIE VARIABLE, Renouveler l'analyse des logiques de différenciation de l'intégration européenne », L'Harmattan, *Politique européenne*, 1-2, n° 67-68, pp. 8-25.

**-Fernández Pasarín (A.M.)** (2018). « Comitologie », in : *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne*, sous la direction de Charléty (V.), Lafarge (F.), Mangenot (M.), Mestre (C.) et Schirmann (S.), Bruxelles, Larcier, pp. 76-78.

- Fijnaut (C.)** (2002). « Europol and the parliaments of the member states of the European Union », in: *From Europol to Parlopol; interparliamentary conference on democratic control of Europol*, ed. Parlement néerlandais, Amsterdam, Boom, pp. 15-19.
- Fines (F.)** (2015). « « Carton jaune » pour l'Union européenne. Les deux premiers contrôles négatifs de la subsidiarité par les parlements nationaux », *Politeia*, n° 27, pp. 255-261.
- Fonck (D.) et Raube (K.)** (2018). « Transnational Parliamentarism and the Dynamics of the IPC CFSP/CSDP: Policy-making, Accountability and Cooperation », *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, pp. E-137 – E-154.
- Fonck (D.) et Raube (K.)** (2017). « Bringing Transnationalism (Once Again) Back in Insights for The Parliamentary Dimension of European Foreign Policy », PACO Working paper, n° 4, août.
- Fourmont (A.) et Ridard (B.)** (2020). « Le contrôle parlementaire dans la crise parlementaire », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, n° 558, le 11 mai 2020.
- Fromage (D.)** (2019). « The European Parliament in inter-parliamentary cooperation and diplomacy », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 174-187.
- Fromage (D.) et Raube (K.)** (2018). « Les parlements des États membres dans une Union européenne en constante mutation », L'Harmattan, *Politique européenne*, vol. 1, n° 59, pp. 9-22.
- Fromage (D.)** (2018a). « A Parliamentary assembly for the Eurozone? », *ADEMU Working Paper Series*, WP2018/134, [www.ademu-project.eu/publications/working-papers](http://www.ademu-project.eu/publications/working-papers).
- Fromage (D.)** (2018b). « A comparison of existing forums for interparliamentary cooperation in the EU and some lessons for the future », *Perspectives on federalism*, vol. 10, issue 3, pp. 1-27.
- Fromage (D.)** (2018c). « Les parlements nationaux des acteurs européens en devenir ? », L'Harmattan, *Politique européenne*, vol. 1, n° 59, pp. 122-145.
- Fromage (D.)** (2017). « Ch. 9 – Executive Accountability to National Parliaments in Post-crisis EU Affairs: The Persistent Shortcomings in the Council and European Council Oversight », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 159-176.
- Fromage (D.)** (2016a). « European Economic Governance and Parliamentary Involvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 1.
- Fromage (D.)** (2016b). « Standing Committees in Interparliamentary Cooperation in the Post-Lisbon Era: Towards the End of the European Affairs Committees' Predominance? », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 113-130.
- Fromage (D.)** (2015a). « A Mapping of Recent Trends in Interparliamentary Cooperation », *EUI Working Papers*, Max Weber Programme 2015/18, pp. 21-28.
- Fromage (D.)** (2015b). « Le rôle des parlements nationaux en vertu du traité de Lisbonne : l'exemple du contrôle du respect du principe de subsidiarité en Espagne », *Rev. Aff. Eur.*, 3, pp. 483-495.

- Fromont (L.)** (2017). « L'Eurogroupe : le côté obscur de la gouvernance de la zone euro », *RDUE*, n° 4, pp. 195-221.
- Fryda (C.)** (2016). « The Role of the COSAC Secretariat within the Evolving Landscape of Interparliamentary Cooperation: Challenges for the Future », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 311-317.
- Fung (S.)** (2017). « The Questionable Legitimacy of the OECD/G20 BEPS Project », HeinOnline, *Erasmus Law Review*, Vol. 10, n° 2, December, pp. 76-88.
- Garzón Clariana (G.)** (2013). « L'évolution du contrôle parlementaire de l'exécutif dans le droit de l'Union européenne », in : *Les dimensions internes et externes du droit européen à l'épreuve : liber amicorum Paul Demaret*, I. Govaere et D. Hanf (eds.), Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 199-210.
- Gautron (J.-C.)** (2015). « Déficit démocratique et structure institutionnelle », *Politeia*, n° 27, pp. 109-120.
- Geisser (V.)** (2020). « L'hygiéno-nationalisme, remède miracle à la pandémie ? populismes, racismes et complotismes autour du COVID-19 », Centre d'Information et d'Études sur les Migrations Internationales, *Migrations Société*, 2, n° 180, pp. 3-18.
- Gelézeau (V.)** (2010). « Espoirs et désillusions de la décennie du « rayon de soleil » », *Critique internationale*, 4, n° 49, pp. 9-20.
- Gemenne (F.)** (2013). « Ch. 13 – Les négociations internationales sur le climat, une histoire sans fin ? », in : *Négociations internationales* sous la direction de Petiteville (F.) et Placidi-Frot (D.), Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, pp. 395-422.
- Gennart (M.)** (2013). « Chapitre 2.- Le contrôle du principe de subsidiarité en vue de stimuler les parlements nationaux », in : *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité*, Bruxelles, Éditions Larcier, p. 97-131.
- Gennart (M.)** (2013). « Chapitre 2.- Mise en pratique des considérations théoriques », in : *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité*, Bruxelles, Éditions Larcier, p. 195-227.
- Gerkrath (J.)** (2004). « Les conditions de la démocratie dans l'Union européenne », *Revue universelle des droits de l'homme (RUDH)*, pp. 363-376.
- Gfeller (A.E.)** (2012). « Réinventer l'institution parlementaire européenne : Simone Veil et les premiers élus au suffrage universel direct », *L'Harmattan*, mai/2012, Cultures & Conflits, n°85/86-printemps/été, pp.81-98.
- Gicquel (J.-É)** (2019). « Pas d'aggiornamento à l'horizon : la réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 4 juin 2019 », *JCPG*, 29 juillet, n° 850.
- Girad (C.) et Le Goff (A.)** (2010). « Les théories de la démocratie délibérative », in : *La Démocratie Délibérative*, Paris, Hermann éditeurs, pp. 11-112.
- Glahn (C.)** (2019). « Ch. 16 – The European Parliament as a 'normative actor' in inter-parliamentary cooperation? », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 269-288.
- Goetz (K.-H.) et Meyer-Sahling (J.-H.)** (2008). « The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives », *Living Reviews in European Governance*, vol. 3, n° 1, pp. 1-30.

- Goldoni (M.)** (2016). « The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 167-181.
- Gomez Martos (F.)** (2016). « Interparliamentary cooperation in the context of COSAC: a view from the European Parliament », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 319-324.
- Granat (K.)** (2016). « Interparliamentary Cooperation and the Simplified Revision Procedures », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 73-92.
- Granat (K.)** (2013). « Institutional design of the Member States for the ex post subsidiarity scrutiny », LUISS School of Government Working Papers Series (SOG-WP5/2013), p. 4. (consultation disponible à <http://eprints.luiss.it/1205/>)
- Grard (L.)** (2018). « La distance entre Bruxelles et ses citoyens. Retour sur le déficit démocratique de l'Union européenne », *Revue québécoise de droit international*, vol. 2-1, pp. 181-203.
- Griglio (E.) et Lupo (N.)** (2018a). « The conference on stability, economic coordination and governance: filling the gaps of parliamentary oversight in the EU », *Journal of European integration*, vol. 40, n° 3, pp. 358-373
- Griglio (E.) et Lupo (N.)** (2018b). « Inter-parliamentary Cooperation in the EU and outside the Union: Distinctive Features and Limits of the European Experience », *Perspectives on Federalism*, vol. 10, issue 3, pp. 56-82.
- Griglio (E.) et Stavridis (S.)** (2018). « Inter-parliamentary cooperation as a means for reinforcing joint scrutiny in the EU: upgrading existing mechanisms and creating new ones », *Perspectives on Federalism*, vol. 10, issue 3, pp. E.I-E.XVIII.
- Groen (A.) et Christiansen (T.)** (2015). « National Parliaments in the European Union: Conceptual Choices in the European Union's Constitutional Debate », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, pp.
- Gruber (A.)** (2010). « Où en est l'élargissement de l'Union européenne ? », *LPA (Petites affiches)* 28 mai 2010, n° 106, p. 6.
- Guillard (C.)** (2010). « Le rôle des parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne », in : *Quel avenir pour l'intégration européenne ? Regards croisés franco-allemands sur le traité de Lisbonne*, Presses Universitaires François-Rabelais, pp. 187-225.
- Guilloud-Colliat (L.)** (2016). « Contours et détours du contrôle du Parlement européen sur le Conseil européen et le Conseil », in : *La responsabilité politique des exécutifs des États membres de l'Union du fait de leur action européenne* (dir. Geslot (C.), Monjal (P.-Y.) et Rossetto (J.)), Bruxelles, Bruylant, pp. 257-281.
- Guilloud-Colliat (L.)** (2015). « Ch. 1 – Le déficit démocratique de l'Union européenne dans la mondialisation », in : *L'Europe à l'épreuve de la mondialisation sous la direction de Philippe Gréciano*, Paris, Éditions mare & martin, pp. 27-56.
- Guilloud-Colliat (L.)** (2014). « Section 2- Le contrôle parlementaire de l'Union européenne » in *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 264-295.

- Guilloud (L.)** (2009). « Le Parlement européen et la démocratie », *Petites Affiches*, n° 116 du 11 juin, p. 21.
- Gürkan (S.)** (2019). « The role of the European Parliament in the enlargement process: insights from inter-parliament relations with Turkey », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 221-235.
- Haenel (H.) et de Croo (H.)** (2009). « Evolution of COSAC over the Last 20 Years », Rapport présenté à l'occasion de la XLII COSAC à Stockholm, les 4-6 Octobre 2009, (consultation disponible à [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu)).
- Hagemann (S.), Hanretty (C.) et Hix (S.)** (2016). « Red card, red herring: Introducing Cameron's EU 'red card procedure' will have limited impact ». LSE EUROPP Blog. <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/02/13/red-card-red-herring-introducing-camerons-eu-red-card-procedure-will-have-limited-impact/>
- Hamel (P.)** (2012). « L'action collective et la légitimité de la démocratie délibérative », *Les ateliers de l'éthique/ The Ethics Forum*, vol. 7, n° 1, pp. 76-87.
- Hardacre (A.) et Kaeding (M.)** (2011). « Delegated and Implementing Acts: The New Worlds of Comitologie – Implications for European and national public administrations », EIPASCOPE, pp. 29-32.  
[https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2018/03/EipascopeSpecialIssue\\_web.pdf](https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2018/03/EipascopeSpecialIssue_web.pdf)
- Heffler (C.) et Gattermann (K.)** (2015). « Interparliamentary Cooperation in the European Union: Patterns, Problems and Potential », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 94-115.
- Hegeland (H.)** (2015). « The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 425-441.
- Herranz-Sursallés (A.)** (2014). « The EU's Multilevel Parliamentary (Battle) Field: Interparliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy », *West European Politics*, vol. 37, Issue 5, pp.957-975.
- Höing (O.)** (2015). « Ch. 9 – With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 191-208.
- Huff (A.)** (2013). « Problems and patterns in parliamentary scrutiny of the CFSP and CSDP », OPAL online paper series, 14.
- Jacqué (J.-P.)** (2016). « Crise des valeurs dans l'Union européenne ? », *RTD Eur.*, n° 2, p. 213.
- Jacquemart (K.)** (2017). « TTIP, CETA : ACCORDS DE NOUVELLE GÉNÉRATION, NOUVELLES MENACES POUR LA DÉMOCRATIE ? », *Revue internationale et stratégique*, 4, n° 108, pp. 111-120.
- Jamot (D.)** (2016). « L'émergence au sein de l'Union européenne d'un contrôle parlementaire transnational », in : *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 283-291.
- Jančić (D.)** (2019). « EU-Canada relations and CETA: a tale of legislative trade diplomacy », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and*

*Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 465-483.

**-Jančić (D.)** (2017). « Ch. 16 – EU Law's Grand Scheme on National Parliaments. The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 299-312.

**-Jančić (D.)** (2016a). « Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 183-206.

**-Jančić (D.)** (2016b). « National Parliaments and EU Fiscal Integration », *European Law Journal* 22(2), pp. 225-249.

**-Jančić (D.)** (2015). « The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue », *Common Market Law Review*, 52(4), pp. 939-976.

**-Jančić (D.)** (2012). «The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? », *Utrecht law review*, vol. 8, Issue 1, pp. 78-91.

<https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.181/>

**-Josso (S.)** (2016). « L'(ir)responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur (in)action européenne en matière sociale, Réflexions sur la MOC et la stratégie Europe 2020 », in : *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 365-388.

**-Jurik (B.)** (2020). « L'(im)puissance du Parlement européen face aux contestations de l'État de droit », in : *Les élections européennes, 40 ans après. Bilan, enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, pp. 205-226.

**-Kelemen (R. D.)** (2015). « Towards a New Constitutional Architecture in the EU? », in: F. Fabbrini, EH. Ballin et H. Somsen (eds), *What Form of Government for the EU and the Eurozone ?* Oxford, Hart Publishing, pp. 197-215.

**-Khor (M.)** (2009). « Reality Behind the Hype of the G20 Summit », *Third World Resurgence*, n° 224, pp. 5-6.

**-Kiiver (P.)** (2008). « The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity », *MJECL*, vol. 15, pp. 77-83.

**-Knudsen (M.) et Carl (Y.)** (2008). « COSAC – its Role to Date and its Potential in the Future », in: Barrett (G.) (ed.), *National Parliaments and the European Union: The Constitutionnal Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin, Clarus Press in association with the Institute of European Affairs.

**-Knutelská (V.)** (2013). « Cooperation among national parliaments: an effective contribution to EU legitimation? », in: *Practices of interparliamentary coordination in international policies The European Union and Beyond*, ECPR Press, August 2013, pp. 33-49.

**Knutelská (V.)** (2011). « National Parliaments as New Actors in the Decision-Making Process at the European Level », *Journal of Contemporary European Research*, vol. 7, n° 3, pp. 327-344.

**-Kocharov (A.)** (2012). « Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty », *EUI Working Papers*, LAW 09.

- Kochenov (D.) et Pech (L.)** (2015). « Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n°356, publié le 11 mai.
- Kölling (M.) et Molina (I.)** (2015). « The Spanish National Parliament and the European Union: Slow Adaptation to New Responsibilities in Times of Crisis », in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 348-365.
- Kornobis-Romanowska (D.)** (2013). « La coopération interparlementaire », in: *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Editions Larcier, pp. 227-238.
- Kostanyan (H.) et Vandecasteele (B.)** (2015). « Socializing the Eastern neighbourhood. The European Parliament and the EuroNest Parliamentary Assembly 1 », in: *The European Parliament and its international relations*, 1<sup>st</sup> Edition, London, Routledge, pp. 220-233.
- Kraft-Kasack (Ch.)** (2008). « Transnational Parliamentary Assemblies: A Remedy for the Democratic Deficit of International Governance? », *West European Politics*, 31:3, pp. 534-557.
- Kreilinger (V.)** (2018a). « Strengthening parliamentary voices in the EU's multi-level system », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Policy paper, n° 226, le 11 juin.
- Kreilinger (V.)** (2018b). « From procedural disagreement to joint scrutiny? The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance », *Perspectives on Federalism*, vol. 10, issue 3, pp. E-155-E-183.
- Kreilinger (V.)** (2017). « A watchdog over Europe's policemen: the new joint parliamentary scrutiny group for Europol », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Policy paper, n° 197, le 12 juin.
- Kreilinger (V.)** (2016a). « National parliaments' 3<sup>rd</sup> yellow card: A preliminary assessment », Euractiv. com, 12 mai. <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/national-parliaments-3rd-yellow-card-a-preliminary-assessment/>
- Kreilinger (V.)** (2016b). « National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership in the Euro Area », Berlin, Jacques Delors Institute, le 30 mars.
- Kreilinger (V.) et Larhant (M.)** (2016). « Faut-il un parlement de la zone euro ? », Berlin : Jacques Delors Institute Policy paper, n° 176, le 14 novembre.
- Kreilinger (V.)** (2015). « David Cameron's proposal to give national parliaments a 'red card' over EU laws is deeply flawed », LSE EUROPP Blog. <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/11/10/david-camerons-proposal-to-give-national-parliaments-a-red-card-over-eu-laws-is-deeply-flawed/>
- Kreilinger (V.)** (2014). « Possibilities for Upgrading Inter-Parliamentary Cooperation after the 2014 European Elections », *The Polish Quarterly of International Affairs*, n° 1, pp. 57-67.
- Kreilinger (V.)** (2013). « La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière », *Notre Europe* – Jacques Delors Institute, Policy paper, n° 100, Octobre.
- Kreilinger (V.) et Rozenberg (O.)** (2013). « Inter-parliamentary conference on economic and financial governance » in: House of Lords (ed.), *The Role of National Parliaments in the European Union: Written Evidence*, London, pp. 118-121.

- Kreilinger (V.)** (2012). document de travail pour la note de politique n° 32/février, Le « making-of » d'un nouveau traité: six étapes de négociations politiques » (consultation disponible à [http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/nouveautraite\\_v.kreilinger\\_fev2012\\_1\\_.pdf](http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/nouveautraite_v.kreilinger_fev2012_1_.pdf))
- Kröger (S.)** (2015). « Ch. 6 - Democratic Representation as the Normative and Organizing principle of the European Union », in: *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* édité par Simona Piattoni, Oxford, Oxford University Press, pp. 112-136.
- Labayle (H.)** (2018). « Winter is coming : la Hongrie, la Pologne, l'Union européenne et les valeurs de l'Etat de droit », *GDR-ELSJ*. (consultation disponible à <http://www.gdr-elsj.eu/2018/09/26/informations-generales/winter-is-coming-la-hongrie-la-pologne-lunion-europeenne-et-les-valeurs-de-letat-de-droit-deuxieme-partie/>)
- Ladrech (R.)** (1994). « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, issue 1, pp. 69-88.
- Lagelle (A.)** (2011). « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », *Revue française de droit constitutionnel*, 3/2011, n° 87.
- Lamassoure (A.)** (2016). « Pour une Europe 4.00 », *Commentaire*, 3, n° 155, pp. 495-502.
- Laprat (G.)** (2017). « Gouvernance : l'Union européenne et ses paradoxes », in : *Vérités du politique Les nouveaux enjeux de la Gouvernance*, Nice, LESEDITIONSOVADIA, p.173-186.
- Laprat (G.)** (1991). « Réforme des traités : le risque du double déficit démocratique », *Revue du marché commun de l'Union européenne*, n° 351.
- Laurent (S.)** (2008). « Quelques considérations institutionnelles (à propos de l'office du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », *LPA*, 4 février, n° 25, p. 6.
- Layer (F.)** (2001). « Le rôle collectif des parlements nationaux dans l'Union européenne : une réponse au déficit démocratique ? », *LPA*, 28 décembre, n° 259, p.5.
- Lequesne (Ch.)** (2008). « intergouvernementalisme », in : Bertoncini (Y.), Chopin (T.), Dulphy (T.A.), Kahn (S.) et Manigand (Ch.) (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, pp. 243-244.
- Lescot (C.)** (2017). « Chapitre IV-Les compétences de l'Union européenne », in : *Organisations européennes*, Bruxelles, Bruylant, pp. 97-125.
- Le Pourhiet (A.-M.)** (2011). « Définir la démocratie », *Revue française du droit constitutionnel*, 3/2011 n° 87, pp. 453-464.
- Lequesne (Ch.) et Rivaud (Ph.)** (2001). « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, 6, vol. 51, pp. 867-880.
- Lim (W.) et Nicolas (F.)** (2011). « Faire du G20 un comité de gouvernance mondiale, mission impossible ? », in : *Le G20 et la nouvelle gouvernance économique mondiale*, sous la direction de Jacques Mistral, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 13-24.
- Lindseth (P.-L.)** (2017). « Ch. 3 – National Parliaments and Mediated Legitimacy in the EU. Theory and History », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 37-57.

- Lionello (L.)** (2017). « Does the Eurozone Need Its Own Parliament? Legal Necessity and Feasibility of a Eurozone Parliamentary Scrutiny », in: *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Rome, Springer, pp. 179-194.
- Liszcyk (D.)** (2013). « Dealing with the EU Democratic Deficit: Lessons from the Interparliamentary Conference for CFSP/CSDP, PISM *Bulletin* No.53 (506).
- Lord (Ch.)** (2019). « Ch. 6 – How can interparliamentary cooperation contribute to the legitimacy of the EU as an international actor? », in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 105-119.
- Lord (Ch.)** (2017a). « How Can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester? », *Parliamentary Affairs*, vol. 70, Issue 4, pp. 673-690.
- Lord (Ch.)** (2017b). « How can Interparliamentary co-operation contribute to the legitimacy of the EU as an international actor? », PACO conference working paper n° 6.
- Lord (Ch.)** (2013). « The European Union: parliamentary wasteland or parliamentary field? », in: *Practices of interparliamentary coordination in international policies The European Union and Beyond*, ECPR Press, pp. 235-249.
- Lord (Ch.)** (2011). « The Political Theory and Practice of Parliamentary Participation in the Common Security and Defence Policy », *Journal of European Public Policy*, 18 :8, pp. 1133-1150.
- Louis (J.-V.)** (2015). « L'Union européenne de crise en crise », *C.D.E.*, 2-3, pp. 335-348.
- Louis (J.-V.)** (2012). « La nouvelle « gouvernance » économique de l'espace euro », in : *Mélanges en l'honneur du professeur Joël Molinier*, Paris, L.G.D.J., pp. 405-427.
- Louise (F.)** (2017). « L'Eurogroupe : le côté obscur de la gouvernance de la zone euro », *R.D.U.E.*, n° 4, pp. 195-221.
- Macek (L.)** (2021). « Que reste-t-il du groupe de Visegrád ? », *Notre Europe – Jacques Delors Institute*, Décryptage, mars.
- Maioli (E.) et Scanderbech (C.)** (2013). « Can national parliaments contribute through the early warning system to the EU decision-making process? », in: Cartabia (M.), Lupo (N.) et Simoncini (A.) (dir.), *Democracy and subsidiarity in the EU*, il Mulino, p. 197-225.
- Mair (P.)** (2005). « Popular Democracy and the European Union Polity », *European Governance Papers*, n° C-05-03, EUROGOV, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3292/egp-connex-C-05-03.pdf>
- Maiscoq (O.)** (2010). « La comitologie ou les mesures d'exécution dans la communauté européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 21, n° 2066, pp. 5-38.
- Majone (G.)** (2000). « The Credibility Crisis of Community Regulation », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 2. pp. 273-302.
- Majone (G.)** (1998). « Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards », *European Law Journal* 4, n° 1, pp. 5-28.
- Malenovsky (J.)** (1997). « Suivi des engagements des États membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée parlementaire : une course difficile entre droit et politique », *Annuaire français de droit international*, vol. 43, pp. 633-656.
- Marcus (L.), Kaddous (C.), Alberin (A.), Mazille (C.), Kellezi (P.), Zapadowska (A.) et Zongo (M.)** (2017). « Chronique de législation européenne (2016) », *Rev. Aff. Eur.*, n° 1, pp. 163-193.

- Martucci (F.)** (2017). « The Democratic Foundations of the EMU: The European Parliament and the National Parliaments Between Cooperation and Rivalry », in *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Rome, Springer, pp. 27-50.
- Martucci (F.)** (2013). « Aspects de droit de l'Union », in : *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance* [journée d'étude, 19 novembre 2012] sous la direction de Dominique Berlin, Paris, Éd. Panthéon-Assas.
- Mastenbroek (E.) et coll.** (2014). Rapport « Engaging with Europe. Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty », Part I: Report of findings, Institute for Management Research, Radboud University, Nijmegen.
- Matarazzo (R.)** (2011). « National Parliaments after the Lisbon Treaty : A New Power Player or Mr. No in the EU Decision Making ? », in : *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, Rome, Edizioni Nuova Cultura (IAI Research Papers), pp. 43-64.
- Maurer (A.)** (2008). « National Parliaments in the architecture of Europe after the Constitutional Treaty », in: G. Barrett (ed.) *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislature*, Dublin, Clarus Press, pp. 47-103.
- Maurer (A.)** (2003). « The European Parliament, the national parliaments and the EU Conventions », L'Harmattan, *Politique européenne*, 1, n° 9, p. 76-98.
- Mayeur-Carpentier (C.)** (2016). « Le contrôle parlementaire de la PESC », in : *La responsabilité politique des exécutifs des États membres du fait de leur action européenne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 337-347.
- M'Bow (A.-M.)** (1978). « The Practice of Consensus in International Organisations », 30/4, *International Social Science Journal*, pp. 893-903.
- Meyer-Heine (A.)** (2012). « La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union », Éditeur : Ed. juridiques associées, *Droit et société*, 2012/1, n° 80, pp. 31-46.
- Michelot (A.)** (2016). « La justice climatique et l'Accord de Paris sur le climat », *Revue juridique de l'environnement*, 1, vol. 41, pp. 71-79.
- Miklin (E.)** (2013). « Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and Austrian Parliament: Empowering the Opposition ? », Routledge : *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, Issue 1.
- Miklin (E.) et Crum (B.)** (2011). « Inter-Parliamentary Contacts of Members of the European Parliament. Report of a Survey », *RECON Online Working Paper*, No. 2011/08, Oslo: ARENA Centre for European Studies.
- Moliner-Dubost (M.)** (2016). « Justice, équité et responsabilités communes mais différenciées dans les négociations climatiques post-2020 », in : *La justice climatique. Enjeux et perspectives de la Conférence de Paris (COP 21)*, Bruxelles, Bruylant, pp. 277-292.
- Molinier (J.)** (2011). « L'élaboration d'un cadre commun aux Agences de l'Union », in : *Les agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 221-245.
- Moravcsik (A.)** (2003). « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raison Politique*, vol. 2, n° 10, pp. 87-105.
- Muchhala (B.)** (2009). « Développement-blind G20 Outcome Empowers an Unreformed IMF », *Third World Resurgence*, n° 224, pp. 14-16.

- Nabli (B.)** (2007). « La figure du « législateur » de l'Union européenne », *RFDC*, 4, n° 72, pp. 695-717.
- Navarro (J.)** (2013). « Le cumul des mandats au Parlement européen : causes nationales, conséquences européennes ? », in : *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Neuhold (C.) et Settembri (P.)** (2009). « Achieving consensus through committees: Does the European Parliament manage? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 1, pp. 127-151.
- Neunreither (K.)** (2005). « The European Parliament and national parliaments: conflict or cooperation? », *The Journal of Legislative Studies*, vol.11, Issue 3-4, pp. 466-489.
- Neunreither (K.)** (1999). « The European Parliament and National Parliaments: Irreconcilable Rivals, possible Partners, or just Dinosaurs? », *Six biennial ECSA International Conference*, les 2 et 5 juin à Pittsburgh, Pennsylvanie.
- Neuwahl (N.)** (2017). « L'exemple du CETA pour les rapports futurs Union Européennes/Royaume-Uni et le rapport du CETA ? », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 30-2, pp. 195-220.
- Neyer (J.)** (2015). « Empowering the Sovereign: National Parliaments in European Union Monetary and Financial Policy », in: *The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* édité par Simona Piattoni, Oxford, Oxford University Press, pp. 219-235.
- Nicolaidis (K.)** (2013). « European Democracy and Its Crisis », *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n° 2, pp. 351-369.
- Oberdorff (H.)** (2016). « Vers une démocratie transparlementaire européenne ? » in *La responsabilité politique des exécutifs des États membres*, Bruxelles : Bruylant, pp. 241-256.
- Olsen (J.-P.)** (2003). « Coping with Conflict at Constitutional Moments », *Industrial Corporate Change*, Vol. 12, Issue 4, pp. 815-842.
- O'Neill (J.) et Terzi (A.)** (2014a). « Changing trade patterns, unchanging European and global governance », Bruegel Working Paper, 2014/02.
- O'Neill (J.) et Terzi (A.)** (2014b). « The twenty-first century needs a better G20 and a new G7+ », Bruegel Policy Contribution, 2014/13.
- Panda (J. P.)** (2020). « India, the Blue Dot Network, and the “Quad Plus” Calculus », *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Fall, pp. 4-22.
- Partsch (P.-E.)** (2016). « Chapitre VI. – La surveillance prudentielle dans la zone euro : le Mécanisme de surveillance unique (MSU) » in *Droit bancaire et financier européen*, Bruxelles, Éditions Larcier, pp. 496-557.
- Pegan (A.) et Högenauer (A.-L.)** (2016). « The Role of Parliamentary Administrations in Interparliamentary Cooperation », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 147-164.
- Péjo (P.)** (2018). « La diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées », Hermès, *La Revue*, 81(2), C.N.R.S Editions, pp. 73-81.
- Pène (C.), Ramos (D.) et Tamiotti (L.)** (2017). « Négociations climatiques et commerciales : itinéraires croisés », *Politique étrangère*, 1, Printemps, pp. 129-140.
- Péraldi-Leneuf (F.)** (2020). « Le respect par l'Union de ses propres valeurs : comment assurer

la crédibilité de l'union de droit ? », in : F. Péraldi-Leneuf (dir.), *Les valeurs de l'Union européenne*, Paris, Éditions A. PEDONE, pp. 137-149.

**-Péraldi-Leneuf (F.)** (2009). « Le recours à l'externalité dans le système administratif communautaire : la délégation de la technicité », in : *Le phénomène bureaucratique européen. Intégration européenne et « Technophobie »*, Bruxelles, Bruylant, pp. 17- 39.

**-Pernice (I.)** (2017). « Ch. 7 – Financial Crisis, National Parliaments, and the Reform of the Economic and Monetary Union » In: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 115-139.

**-Pescatore (P.)** (1978). « L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome », *Cahiers de droit européen*, p. 389.

**-Petit (Y.)** (2018). « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'état de droit », IRENEE/Université de Lorraine, *Civitas Europa*, 1, n° 40, pp. 145-161.

**-Petit (Y.)** (2015). « Solidarité entre États membres et Fédération monétaire, bancaire et budgétaire » in *L'Union européenne, une Fédération plurinationale en devenir?*, Bruxelles, Bruylant, p. 359-387.

**-Petrova (I.) et Raube (K.)** (2016). « Euronest: What Drives Inter-Parliamentary Cooperation in the Eastern Partnership? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 21, Issue 1, pp. 35-55.

**-Picod (F.)** (2014). « Introduction de la partie I : les parlements nationaux et l'Union européenne », *Revue des affaires européennes (R.A.E.)*, 2014/1, pp. 7-8.

**-Pinelli (C.)** (2016). « The Convention Method », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 57-72.

**-Pintz (A.)** (2015). « Parliamentary collective action under the Early Warning Mechanism: The Cases of Monti II and EPPO », *Politique européenne*, 3, n° 49, p. 84-114.

**-Piquet (A.)** (2017). « Supranational activism and intergovernmental dynamics: the European Police Office as a supranationalist opportunist? », *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 13, Issue 2, pp. 1186-1207.

**-Placidi-Frot (D.)** (2013). « Ch. 1 – Les négociations internationales à travers le prisme des sciences sociales », in : *Négociations internationales* sous la direction de Petiteville (F.) et Placidi-Frot (D.), Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, pp. 27-75.

**-Ponzano (P.)** (2012). « L'initiative citoyenne européenne : la démocratie participative à l'épreuve », *RDUE*, n° 4, p. 615.

**-Potteau (A.)** (2020). « La négociation du règlement financier du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne », *Revue française de finances publiques*, n° 151, p. 143.

**-Potteau (A.)** (2015). « La place du Parlement européen dans sa relation avec les parlements nationaux », *Gestion et Finances Publiques (GFP)*, 1-2/2015, pp. 68-73.

**-Potteau (A.)** (2014). « Chapitre 5.- Un financement solidaire de la politique de sécurité et de défense commune », In : *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune*, Bruxelles : Éditions Larcier, pp. 155-170.

**-Priestley (S.)** (2016). « Food Waste ». House of Commons Library, Briefing Paper Number CBP07552, le 30 août 2016, pp. 40-41. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7552>

- Priollaud (F.-X.)** (2003). « Les modalités du contrôle parlementaire dans l'Europe des Quinze », in : *Les Européens en 2003* sous la direction de Dominique Reynié, Fondation Robert Schuman, Paris : Odile Jacob, p. 65.
- Puetter (U.)** (2017). « Decentralized governance and executive consensus – why a new parliamentary assembly is unlikely to resolve the democratic dilemmas of the euro zone », *Revue de l'euro*, No. 51. <https://doi.org/10.25517/RESuME-vtPQVBd-2017>
- Quermonne (J.-L.)** (2010). « La « Fédération d'États nations » : concept ou contradiction ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 4, n° 84, pp. 677-692.
- Raccah (A.)** (2012). « Le principe de subsidiarité à l'aune du traité de Lisbonne : bilan et perspectives d'une tentative de rationalisation de l'exercice des compétences », In : *Le traité de Lisbonne, de nouvelles compétences pour l'Union européenne?*, Paris, L'Harmattan, pp.105-134.
- Radaelli (Cl.)** (2014). « Européanisation » in : *Dictionnaire des politiques publiques* édité par Laurie Boussaguet et al., Presses de Sciences Po « Références », pp. 247-257.
- Radaelli (Cl.)** (2003). « The Europeanization of Public Policy », in: Featherstone (K.) et Radaelli (Cl.) (éd.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.
- Rapoport (C.)** (2014). « Les parlements nationaux et l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue des affaires européennes* (Rev.Aff.Eur.), n°1, pp.55-70.
- Raunio (T.)** (2009). « National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research », *Journal of Legislative Studies*, vol. 15, issue 4, pp. 317-334.
- Raunio (T.)** (2005). « Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation », *The Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), pp. 319-342.
- Rhinar (M.)** (2002). « The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System », *Governance*, vol. 15, n° 2, pp.185-210.
- Richard (P.)** (2017). « Vérités du politique et gouvernance : pour une conceptualisation de la situation politique », in : *Vérités du Politique, Les nouveaux enjeux de la Gouvernance*, Nice : LESEDITIONSOVADIA, pp. 9-30.
- Rideau (J.)** (1996). « La situation des parlements nationaux dans l'Union européenne », In : *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul Isoart*, Paris : A. Pedone, pp.324-344.
- Rigaux (A.)** (2008). « Derrière les rideaux de fumée du traité de Lisbonne : le “retour des États” ? », in : *La France, l'Europe et le monde. Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier*, Paris, A. Pedone, pp. 447-465.
- Ritleng (D.)** (2019). « L'Union européenne : un système démocratique, un vide politique », Titre VII, *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, dossier n° 2, avril.
- Ritleng (D.)** (2005). Le principe de primauté du droit de l'Union, *RTDEur.*, p. 285.
- Robert (C.)** (2010). « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne, bilans et perspectives de recherche », L'Harmattan, *Politique européenne*, 3, n° 32, pp. 7-38.
- Rojas (D.)** (2020). « L'État de droit en période de Covid-19 : l'Union européenne mise à l'épreuve », Dalloz, *RTD Eur.* p. 531.
- Roland (S.)** (2012). « Quand le performatif tient lieu d'argumentatif : la contribution des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union », *Revue de l'Union européenne*, n° 556, mars, pp. 178-184.
- Roland (S.)** (2009). « Le renforcement des pouvoirs de colégislateur du Parlement européen », *Petites Affiches*, n° 116 du 11 juin, p. 52.

- Rosamond (B.)** (2016). « Brexit and the problem of European disintegration », *Journal of Contemporary European Research*, vol. 12 (4), pp. 864-887.
- Rosanvallon (P.)** (2002). « Le déficit démocratique européen », *Esprit*, n° 288 (10), pp. 87-100.
- Rositano (C.)** (2017). « L'idée de gouvernement : un instrument de compréhension de la gouvernance européenne » in *Vérités du politique Les nouveaux enjeux de la Gouvernance*, Nice : LESEDITIONSOVADIA, pp. 79-99.
- Rozenberg (O.)** (2017). «The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges», une étude chargée par *Policy department C: citizens' rights and constitutional affairs*, Directorate general for internal policies, PE 583.126.
- Rozenberg (O.)** (2009a). « Présider par plaisir. L'examen des affaires européennes à l'Assemblée nationale et à la Chambre des Communes depuis Maastricht », *Revue française de science politique*, 59/3, pp. 401-427.
- Rozenberg (O.)** (2009b). « L'influence du Parlement européen et l'indifférence de ses électeurs : une corrélation fallacieuse ? », *Politique européenne*, n°28, printemps, L'Harmattan, pp.7-34.
- Rozenberg (O.)** (2004). « La perfectible adaptation des parlements nationaux à l'Union européenne », in : O. Costa, E. Kerrouche, P. Magnette (éds.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, pp. 73-87.
- Rozenberg (O.) et Surel (Y.)** (2003). « Parlements et Union européenne », L'Harmattan, *Politique européenne*, 1, n° 9, pp. 5-29.
- Rubio (N.)** (2021). « Le contentieux des initiatives citoyennes européennes : éléments de stratégie au service de la démocratie », *Revue de l'Union européenne*, n° 649, pp. 348-355.
- Ruiz de Garibay (D.)** (2013). « Coordination practices in the parliamentary control of justice and home affairs agencies: the case of Europol », in: B. Crum et J.E. Fossum (eds.) *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Colchester, ECPR Press, pp. 87-103.
- Salabert (E.)** (2015). « L'ingérence des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne, entre souveraineté et subsidiarité », *Rev. Aff. Eur.*, n°3, pp. 547-558.
- Saurugger (S.) et Terpan (F.)** (2013). « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme, *Quaderni*, n° 80, pp. 5-24.
- Scharpf (F.-W.)** (1998). « Interdependence and Democratic Legitimation », MPIfG Working Paper 98/2, september.
- Schmidt (V.-A.)** (2013). « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput », *Political Studies*, vol. 61, pp. 2-22.
- Schneider (C.)** (2013). « Chapitre 4. - Le contrôle démocratique de la PESC », in : *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Éditions Larcier, p.109-135.
- Schneider (C.)** (2011). « Le traité de Lisbonne et la PESC », in : C. Flaesch Mougin (dir.), *La relance de L'Union européenne et la Présidence française*, Bruylant, Bruxelles, pp. 69-84.
- Shim (S.)** (2018). « Droit constitutionnel étranger. La séparation des pouvoirs au bord du précipice : le rôle du contre-pouvoir de la Cour constitutionnelle dans la procédure de

destitution du Président en Corée du Sud », *Revue française de droit constitutionnel*, 1, n° 113, pp. 219-243.

-**Simon (D.)** (2013). Repère, « Hongrie : valeurs de l'Union versus identité constitutionnelle des États membres », *Europe*, n° 8-9, Août, p. 8.

-**Simon (D.)** (1991). « Les exigences de la primauté du droit communautaire, continuité ou métamorphose », in : *Mélanges en hommage à Jean Boulouis, L'Europe et le droit*, Dalloz, pp. 481-493.

-**Slaughter (S.)** (2005). « Ch. 6 – Cosmopolitan Governance: Building Global Democracy », in: *Liberty beyond neo-liberalism, A Republican Critique of Liberal Governance in a Globalising Age*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 150-180.

-**Smith (A.)** (2013). « Ch. 12 – Négociateur dans l'Union européenne, une pratique fortement institutionnalisée », in : *Négociations internationales* sous la direction de Petiteville (F.) et Placidi-Frot (D.), Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, pp. 373-394.

-**Spreitzer (A.)** (2015). « Ch. 11 – Luxembourg's Chamber of Deputies and EU Affairs », in : *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York : Palgrave Macmillan, pp. 232-251.

-**Stavridis (S.) et Gianniu (M.)** (2019). « Ch. 11 – The parliamentary dimension of the EU rotating presidency: bringing back national concerns through the “backdoor”? » in: Raube (K.), Müftüler-Baç (M.) et Wouters (J.) (dir.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 188-204.

-**Stavridis (S.)** (2014). « Why the new Inter-Parliamentary Conference on CFSP/CSDP is a positive – yet insufficient – step forward in the Post-Lisbon Democratic Control and Legitimacy of EU foreign policy », *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 14, No. 12, July (Consultation disponible à [http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/papers/Stavridis\\_CFSP-CSDP.pdf](http://www.as.miami.edu/media/college-of-arts-and-sciences/content-assets/euc/docs/papers/Stavridis_CFSP-CSDP.pdf)).

-**Sternberg (C.)** (2015). « Political legitimacy between democracy and effectiveness: trade-offs, interdependencies, and discursive constructions by the EU institutions », *European Political Science Review*, Vol. 7, Issue 4, pp. 615-638.

-**Tabau (A.-S.)** (2016). « Évaluation de l'Accord de Paris sur le climat à l'aune d'une norme globale de transparence », *Revue juridique de l'environnement*, 1, Vol. 41, pp. 56-70.

-**Taggart (P.)** (1998). « A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European Party Systems », *European Journal of Political Research*, vol. 33, n° 3, pp. 363-388.

-**Telò (M.)** (2003). « La gouvernance économique et sociale et la réforme des traités. La méthode ouverte de coordination », in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Vol. I, pp. 479-495.

-**Thomas (A.) et Tacea (A.)** (2015). « Ch. 8 – The French Parliament and the European Union: ‘Shadow Control’ through the Government Majority » in: *The palgrave handbook of national parliaments and the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 170-190.

-**Thorhallsson (B.)** (2015). « The outsiders: Norway and Iceland », in: Caroline Howard Grøn, Peter Nedergaard and Anders Wivel (éd.), *The Nordic countries and the European Union: still the other European Community?*, Abingdon, Routledge, pp. 32-49.

-**Törő (C.), Butler (E.) et Grüber (K.)** (2014). « Visegrád: The Evolving Pattern of Coordination and Partnership After EU Enlargement », Routledge, *Europe-Asia studies*, vol.

66, Issue 3, pp. 364-393.

-**Trainar (Ph.)** (2020). « Les conséquences économiques du COVID-19 », *Commentaire*, 2, n° 170, pp. 255-264.

-**Türk (P.)** (2016). « Réédition de comptes et Parlement », *Revue française d'administration publique*, Issue 4, n° 160, pp. 1257-1270.

-**Ülgen (Ö.)** (2015). « Strengthening European Union Democratic Accountability Through National and Treaty-based Pre-legislative controls », *German Law Journal*, vol. 16, n° 4, pp. 741-780.

-**Urvoas (J.-J.)** (2013). « La lente mais irrésistible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, Issue 3, n° 146, pp. 21-31.

-**Vanden Bosch (X.)** (2014). « The Belgian parliaments and EU affairs: the reasons behind their limited involvement », *European Policy Brief*, Bruxelles, Egmont-Royal Institute for International Relations, n° 28.

-**Van Eekeln (W.)** (2004). « Terrorism and parliamentary control », *DCAF Conference paper*, p. 18.

-**Van Hecke (S.) et Wolfs (W.)** (2015). « The European Parliament and European Foreign Policy », in: Jorgensen (K. E.), Aarstad (A. K.), Drieskens (E.), Laatikainen (K.) et Tonra (B.) (eds) *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, London, Sage, Chapter 20.

-**Van Keulen (M.)** (2016). « Reshaping COSAC as a Dynamic Venue for Interparliamentary Exchange », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 335-344.

-**Van Meerbeek (J.) et Van Waeyenberge (A.)** (2011). « Les conditions de recevabilité des recours introduits par les particuliers : au cœur du dédale européen », in : *Les innovations du traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 165-204.

-**Verdier (M.-F.)** (1995). « Vers une seconde chambre pour l'Europe ? De la nécessité démocratique d'associer les parlements nationaux à la révision du traité de Maastricht et d'institutionnaliser leur participation au processus décisionnel », *LPA*, 22 septembre, n° 114, pp. 20-23.

-**Vestergaard (J.) et Wade (R. H.)** (2012). « Establishing a new global economic council: governance reform at the G20, the IMF and the World Bank », *Global Policy*, vol. 3, Issue 3, September, pp. 257-269.

-**Vial (C.)** (2019). « III. La complémentarité des contrôle politique et juridictionnel aux fins du respect de l'État de droit dans l'Union », in : *Annuaire de droit de l'Union européenne 2018* (sous la direction de Claude Blumann et de Fabrice Picod), Paris, Éditions Panthéon-Assas, pp. 439-446.

-**Viktorovitch (C.)** (2010). « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, Issue 2, n° 14, pp. 90-110.

-**Vivet (E.) et Colson (A.)** (2015). « TISA, TTIP : COMMENT NÉGOCIER AU NOM DE L'EUROPE ? », *Politique étrangère*, 3, Automne, pp. 123-134.

-**Vlachos (G.)** (1961). « L'organisation constitutionnelle de la République de Chypre », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 13 n° 3, juillet-septembre, pp. 525 et 559.

-**Vlachou (C.)** (2017). « La reddition des comptes démocratique des agences de l'Union européenne : quel rôle pour les parlements nationaux ? », *Revue des affaires européennes*, n° 3,

pp. 481-494.

**-Vollaard (H.)** (2014). « Explaining European Disintegration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 52 (5), pp. 1142-1159.

**-Wagner (W.)** (2013). « Who's Coming? Attendance Patterns in the Parliamentary Assemblies of NATO and WEU », in: B. Crum and J.E. Fossum (eds.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics*. Colchester, ECPR Press, pp.195-211.

**-Wessels (W.), Rozenberg (O.), Van Den Berge (M.), Kreilinger (V.), et Ventura (L.)** (2013). « Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits », PE 474.392, l'étude du Parlement européen, Direction des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles (Direction C), Direction générale des politiques internes de l'Union, disponible à [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO\\_ET\(2013\)474392\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474392/IPOL-AFCO_ET(2013)474392_EN.pdf)

**-Winzen (T.)** (2012). « National parliamentary control of European Union affairs: A cross-national and longitudinal comparison », *West European Politics*, 35, pp. 657-672.

**-Wolfgang (W.)** (2006). « Guarding the guards. The European Convention and the communitization of police co-operation », *Journal of European Public Policy* 13, n° 8, pp. 1230-1246.

**-Woods (N.)** (2010). « The G20 leaders and Global Governance », Global Economic Governance Programme Working Paper.

**-Wouters (J.) et Raube (K.)** (2018). « BETWEEN ASPIRATIONS AND REALITIES Interparliamentary cooperation in the EU's Common Foreign, Security and Defence Policies », *L'Harmattan, Politique européenne*, 1, n° 59, pp. 170-193.

**-Wouters (J.) et Raube (K.)** (2017). « Ch.15 – The Many Facets of Parliamentary Involvement and Interaction in EU External Relations », in: *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignations ?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 281-298.

**-Wouters (J.) et Schmitt (P.)** (2016). « Le principe majoritaire dans les politiques externes de l'Union européenne », in : *Le principe majoritaire en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 135-154.

**-Wouters (J.) et Raube (K.)** (2016). « The Interparliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy: A Quest for Democratic Accountability in EU Security Governance », in: *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, édité par Nicola Lupo et Cristina Fasone, Oxford, Portland et Oregon, Hart publishing, pp. 227-246.

**-Wouters (J.) et Raube (K.)** (2012a). « Seeking CSDP Accountability through Interparliamentary Scrutiny », *The International Spectator*, 47 :4, pp.149-163.

**-Wouters (J.) et Raube (K.)** (2012b). « Europe's Common Security and Defence Policy: The Case for Inter-Parliamentary Scrutiny », Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper 90.

[https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2012/90WoutersRaube](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2012/90WoutersRaube)

**-Wouters (J.) et Ramopoulos (T.)** (2012). « The G20 and Global Economic Governance: Lessons from Multi-level European Governance? », *Journal of International Economic Law*, 15(3), pp. 751-775.

- Zhen (B.)** (2016). « G20 Transformation : challenges and solutions », *China international studies*, 60, pp. 18-33.
- Ziller (J.)** (2014). « Chapitre III – Le principe de subsidiarité » in *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, pp. 527-542.

## **B. Articles de journaux, bulletins et billets de blogs**

- Corben (T.)** (2017). « South Korea and the Quad: Missing Out or Opting Out? », *The diplomat*, le 23 décembre, (<https://thediplomat.com/2017/12/south-korea-and-the-quad-missing-out-or-opting-out/>).
- Hansen (E. K.)** (2014). « Why the EU must boost the powers of national MPs », publié en ligne le 24 février dans la rubrique « Europe's World » du thinktank bruxellois « Friends of Europe » (consultation disponible à <https://www.friendsofeurope.org/insights/why-the-eu-must-boost-the-powers-of-national-mps/>).
- Manes (F.)** (2020). « Pourquoi la sécurité de Zoom n'est pas à la hauteur de son succès », le 1 avril dans un blogue (consultation disponible à <https://cyberguerre.numerama.com/4282-visioconference-la-securite-de-zoom-nest-pas-a-la-hauteur-de-son-succes.html>).
- Noulas (G.)** (2011). « The Role of Parliamentary Diplomacy », *Foreign Policy Journal*, le 22 Octobre (consultation disponible à <https://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/22/the-role-of-parliamentary-diplomacy-in-foreign-policy/>).
- Pardo (R. P.)** (2021). « South Korea would benefit from joining a Quad+ », *Center for Strategic & International Studies (CSIS)*, bulletin du 26 février (consultation disponible à <https://www.csis.org/analysis/south-korea-would-benefit-joining-quad>).
- Scholten (M.)** (2016). « (R)evolution in the EU System of Political Accountability : Joint Parliamentary Scrutiny mechanism », 30 mai 2016, (consultation disponible à <http://blog.renforce.eu/index.php/nl/2016/05/30/revolution-in-the-eu-system-of-political-accountability-joint-parliamentary-scrutiny-mechanism-2/>)
- Shin (H.)** (2020). « S Korea law to ban anti-N Korea leaflets » dans le journal « *The Courier* » du 15 décembre, (consultation disponible à <https://www.thecourier.com.au/story/7055396/s-korea-law-to-ban-anti-n-korea-leaflets/?cs=10224>).

## **IV. DOCUMENTS OFFICIELS**

### **A. Documents contraignants :**

#### **1. Documents contraignants européens**

- Traité sur l'Union européenne (version consolidée) du 26/10/2012, *J.O.U.E.* n° C/326, pp. 0001-0390.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée) du 26/10/2012, *J.O.U.E.* n° C/326, pp. 47-390.

-Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 30 mars 2010, *J.O.U.E.* n° C/83/02, pp. 389-403.

-Traité sur la stabilité, la coordination, et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012 (non publié au Journal officiel), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

-Traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES), signé le 2 février 2012 à Bruxelles par les chefs d'État ou de gouvernement des 17 États membres de la zone euro.

-Accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni, *J.O.U.E.* L444 du 31 décembre 2020, p. 1486-1487.

-Acte du Conseil de l'UE du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), *J.O.U.E.*, 361/1.

-Décision du Conseil européen du 28 juin 2013 fixant la composition du Parlement européen, *J.O.U.E.*, L 181, 29 juin 2013, p. 57.

-Décision 2009/968/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 portant adoption des règles relatives à la confidentialité des informations d'Europol, *J.O.U.E.* (L337/17).

-Décision 2009/934/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 portant adoption des règles d'application régissant les relations d'Europol avec ses partenaires, notamment l'échange de données à caractère personnel et d'informations classifiées, *J.O.U.E.* (L 325/6).

-Décision du Conseil du 6 avril 2009 portant la création de l'Office européen de police (Europol), 2009/371/JAI, *J.O.U.E.* L121, p. 37-66.

-Décision 2007/779/CE, Euratom du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile, *J.O.U.E.*, L314 du 1 décembre 2007.

-Décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (1999/468/CE) *J.O.C.E.* L184/23.

-Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *J.O.U.E.* L119 du 4 mai 2016, p. 89-131.

-Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, *J.O.U.E.* L306, 23 novembre 2011, p. 41-47.

-Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.U.E.* L433 I du 22 décembre 2020, p. 1-10.

-Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, *J.O.U.E.* L198/13 du 22 juin 2020, p. 13.

- Règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, *J.O.U.E.* L 295 du 21 novembre 2018, p. 138.
- Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI du Conseil, *J.O.U.E.* L135 du 24 mai 2016, p. 53-114.
- Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.U.E.* L119 du 4 mai 2016, p. 1-88.
- Règlement (UE) 2013/1303 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) 2006/1083 du Conseil, *J.O.U.E.*, L347/320 du 20 décembre 2013.
- Règlement (UE) 2013/1024 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, *J.O.U.E.*, L287 du 29 octobre 2013, p. 63.
- Règlement (UE) 2013/473 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, *J.O.U.E.* L140, 27 mai 2013, p.11-23.
- Règlement (UE) 2013/472 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *J.O.U.E.* L140, 21 mai 2013, p. 1-10.
- Règlement (UE) 2011/1177 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O.U.E.*, L306, 23 novembre 2011, p. 114-121.
- Règlement (UE) 2011/1176 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, *J.O.U.E.* L306, 23 novembre 2011, p. 25-32.
- Règlement (UE) 2011/1175 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O.U.E.*, L306 du 23 novembre 2011, p. 12-24.
- Règlement (UE) 2011/1174 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *J.O.U.E.* L306, 23 novembre 2011, p. 8-11.
- Règlement (UE) 2011/1173 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *J.O.U.E.* L306, 23 novembre 2011, p. 1-7.

-Règlement (UE) 2011/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 sur l'initiative citoyenne européenne, *J.O.U.E.*, L65/1.

-Règlement (UE) 2011/182 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 « établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution de la Commission » (le règlement « comitologie »), *J.O.U.E.*, L55, 28 février 2011, p.13-18.

-Règlement (CE) 2005/1056 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, 27 juin 2005, *J.O.C.E.* L 174/5 du 7 août 2005.

-Règlement (CE) 2001/1049 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, *J.O.U.E.* L 145 du 31.5.2001, p. 43.

-Règlement (CE) 97/1466 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O.C.E.* L 209, 2.8.1997, p. 1–5.

-Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne sur les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique et du suivi de l'accomplissement, par la BCE, des missions qui lui sont confiées dans le cadre du mécanisme de supervision unique, *J.O.U.E.*, L320 du 30 novembre 2013, p.1.

-Accord-cadre sur les relations entre le PE et la Commission européenne, *J.O.U.E.* L 304 du 20 novembre 2010, p. 47.

-Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le PE, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, *J.O.U.E.*, C139 du 14 juin 2006.

## **2. Documents contraignants nationaux**

### **Corée du Sud**

-Constitution de la République de Corée (Sud) du 25 février 1988.

-Loi n° 16863 du 14 janvier 2020 relative à l'établissement du bureau d'enquête sur des corruptions de hauts fonctionnaires.

-Loi n° 17162 du 31 mars 2020 relative au développement de la relation entre les deux Corées, modifiée le 14 décembre 2020.

### **Espagne**

-Loi espagnole (Acte 38/2010 amendant Acte 8/1994).

-Loi espagnole 24/2009.

### **France**

-Constitution française du 4 octobre 1958.

-Loi constitutionnelle française n° 2008-103 du 4 février 2008.

-Loi organique française n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.

-Loi française n° 79-654 du 6 juillet 1979 modifiant l'ordonnance n° 58-1000 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en vue de la création des délégations parlementaires pour les communautés européennes.

## **Suède**

-Acte du *Riksdag* amendé le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

### **3. Les règlements intérieurs**

-Règlement intérieur du PE, 9<sup>ème</sup> législature (dernière mise à jour en juin 2020)

-Règlement intérieur du PE, 8<sup>ème</sup> législature (dernière mise à jour le 21 juin 2017).

-Règlement de la conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, 2011/C, 229/01.

-Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC et la PSDC, adopté les 9-10 septembre 2012, à Chypre.

-Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la SCEG, adopté le 10 novembre 2015 à Luxembourg (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f480142510d09574e02>).

-Règlement intérieur du Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol, adopté le 19 mars 2018 à Sofia.

-Acte constitutif de l'Assemblée parlementaire EURONEST *J.O.U.E.*, C198/06, le 6 juillet 2011, p. 4-6.

-Règlement de l'Assemblée parlementaire EURONEST, *J.O.U.E.*, C198/07, le 6 juillet 2011, adopté le 6 juillet 2011, modifié le 3 avril 2012 à Bakou, le 29 mai 2013 à Bruxelles, le 18 mars 2015 à Erevan, le 1<sup>er</sup> novembre à Kiev et le 26 juin 2018 à Bruxelles p. 7-16.

-Règlement de l'Assemblée nationale, (consultation disponible à <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>).

-Règlement du Sénat, (consultation disponible à [http://www.senat.fr/reglement/reglement\\_mono.html#toc58](http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html#toc58)).

## **B. Documents non contraignants :**

### **1. Documents non contraignants européens et internationaux :**

-L'avant-projet de traité constitutionnel (CONV369/02) rendu public les 28 octobre 2002.

- Convention européenne, Conclusions du groupe de travail I sur le respect du principe de subsidiarité, CONV 286/02, Bruxelles, 28 septembre 2002.
- Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) adoptée par le Comité des ministres le 15 mars 2000 lors de la 702<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres.
- Statut du Conseil de l'Europe adopté à Londres le 5 mai 1949.

### **Parlement européen :**

#### **« Résolutions du PE »**

- Résolution du PE du 17 décembre 2020 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'accord interinstitutionnel, l'instrument de l'Union européenne pour la relance et le règlement relatif à l'état de droit (2020/2923(RSP)), P9\_TA(2020)0360.
- Résolution du PE du 18 avril 2019 sur les négociations avec le Conseil et la Commission sur la proposition législative de règlement sur le droit d'enquête du PE, P8\_TA(2019)0440.
- Résolution du PE du 5 avril 2017 sur les négociations avec le Royaume-Uni après la notification de son intention de se retirer de l'UE, P8\_TA(2017)0102, (2017/2593(RSP)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0102\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0102_FR.html)
- Résolution du PE du 8 juillet 2015 contenant les recommandations du Parlement européen à la Commission européenne concernant les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) (2014/2228(INI)), P8\_TA(2015)0252.
- Résolution législative du PE du 16 avril 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen relative aux modalités de l'exercice du droit d'enquête du Parlement européen et abrogeant la décision 95/167/CE, Euratom, CECA du PE, du Conseil et de la Commission (*J.O.U.E.* C443 du 22 décembre 2017, p. 39).
- Résolution législative du PE du 25 février 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI (COM(2013)0173-C7-0094/2013-2013/0091(COD)), PT\_TA(2014)0121.
- Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur les problèmes constitutionnels d'une gouvernance à plusieurs niveaux dans l'Union européenne (2012/2078(INI)), *J.O.U.E.* C468 du 15 décembre 2016, p. 176-186.
- Résolution du PE du 4 juillet 2013 sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 (2013/2102(INI)), P7\_TA(2013)0323.
- Résolution du PE du 20 novembre 2012 contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe (*Vers une véritable Union économique et monétaire* » 24/10/2012 (2012/2151(INI)).
- Résolution du PE du 1<sup>er</sup> décembre 2011 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques, P7\_TA (2011)0542, 2011/2071(INI), *J.O.U.E.*, CE165/24, le 11 juin 2013, pp. 24-40.
- Résolution du PE du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm, P7\_TA(2009)0090, *J.O.U.E.* C285E/12-35 du 21 octobre 2010.

-Résolution du PE du 7 mai 2009 sur le développement des relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne (rapport de Elmar BROK), 2008/2120(INI), *J.O.U.E.* C 212/E/13 du 5 août 2010, p. 94.

-Résolution du Parlement européen du 9 février 1994 sur la constitution de l'UE, doc. A3-0064/94.

-Résolution du PE sur les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen, *J.O.C.E.* C69/149, le 20 mars 1989.

**« Rapports du PE sur “Relations entre le PE et les parlements nationaux” »**

-Rapport annuel 2018 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne », publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen, [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/1f7c7b76-61dd-4b69-9351-a13495a9ecc1/L015863-BROC-A4-FR\\_WEB.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/1f7c7b76-61dd-4b69-9351-a13495a9ecc1/L015863-BROC-A4-FR_WEB.pdf)

-Rapport annuel 2017 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux de l'Union européenne » publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen, (consultation disponible à [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/a963b4a2-479b-4053-88b6-efd76d4813bd/Annual\\_report2017-FR.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/a963b4a2-479b-4053-88b6-efd76d4813bd/Annual_report2017-FR.pdf)).

-Rapport de mi-mandat 2016 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen.

-Rapport annuel 2014/2015 « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux en vertu du Traité de Lisbonne », publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen.

-Rapport annuel 2013/2014 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne 2009-2014 » publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen.

-Rapport annuel 2012 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne » publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen.

-Rapport annuel 2010/2011 « Les relations interparlementaires entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre du Traité de Lisbonne » publié par la Direction du Parlement européen chargée des relations avec les parlements nationaux, DG de la Présidence du Parlement européen.

-Rapport du Parlement européen sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne (Rapporteur : Giorgio Napolitano), 23 janvier 2002, A5-0023/2002.

**« D'autres rapports du PE »**

-Rapport du 29 septembre 2020 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux (2020/2072(INL)), Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Rapporteur: Michal Šimečka.

-Rapport Rui Tavares, sur la situation en matière de droits fondamentaux : *normes et pratiques en Hongrie*, Parlement européen, Doc. A7-0229/2013, 24 juin 2013.

-Rapport 27 mars 2014 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux (2013/2185(INI)), Commission des affaires constitutionnelles, Rapporteur : Carlo Casini, A7-0255/2014.

-Rapport du 25 février 2013 sur la composition du Parlement européen en vue des élections de 2014, (2012/2309 (INI)), Rapporteurs : Gualtieri (R.) et Trzaskowski (R.).

-Rapport du 22 mai 1997, fait au nom de la commission institutionnelle sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, par A. Neyts-Uyttebroeck ; DOC FR/RR/327/327585, PE221.698/DEF.

-Rapport du 6 janvier 1989, Rapporteur : Hans-Joachim Seeler, Doc. A2-348/88.

**« Études et Analyses approfondies du PE »**

-PE 603.271 « Working with national parliaments on EU affairs, European Implementation Assessment » publié en septembre 2017, Auteur : Milan Remáč, Ex-Post Evaluation Unit.

-PE 599.352 « Sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, questions juridiques et de procédures » publié en mars 2017, Auteurs : Jésus Carmona, Carmen-Christina Cîrlig et Gianluca Sgueo.

**« D'autres documents du PE »**

-Liste des représentants des parlements nationaux mis à jour le 26 avril 2021 (voy. [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/f3278c29-9486-4dac-acce-38fd6a0844ea/NP\\_REPRESENTATIVES\\_WEBSITE\\_and\\_IPEX\\_26.04.2021.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/f3278c29-9486-4dac-acce-38fd6a0844ea/NP_REPRESENTATIVES_WEBSITE_and_IPEX_26.04.2021.pdf))

- « *Europol Joint Parliamentary Scrutiny Group* », Draft Proposal of Troika Working Group for LIBE Inter-parliamentary Committee Meeting, 28 novembre 2016,

(consultation disponible à [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/05eb6a1b-2a40-40bf-9e76-7fdb9a71c35d/Troika\\_Working\\_Group\\_Proposal\\_for\\_LIBE\\_ICM.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/05eb6a1b-2a40-40bf-9e76-7fdb9a71c35d/Troika_Working_Group_Proposal_for_LIBE_ICM.pdf)).

-Annex II – Responses of Parliaments/Chambers, liée au projet du règlement intérieur du groupe de travail pour la réunion interparlementaire de commission (LIBE), tenue le 28 novembre 2016 (Consultation disponible à

[http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/8285c626-7de5-493a-b7d5-81bc6e19d1f9/Annexes\\_-\\_Troika\\_Working\\_Group\\_Proposal\\_for\\_LIBE\\_ICM.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/8285c626-7de5-493a-b7d5-81bc6e19d1f9/Annexes_-_Troika_Working_Group_Proposal_for_LIBE_ICM.pdf)).

-Les missions de la Direction des relations avec les parlements nationaux : [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/95c7ff6e-505a-4f99-a7f6-674735064ad6/FR\\_Relations\\_with\\_National\\_Parliaments\\_leaflet\\_2015.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/95c7ff6e-505a-4f99-a7f6-674735064ad6/FR_Relations_with_National_Parliaments_leaflet_2015.pdf)

-Schulz (M.) (2012). « *Reflection Note : Democratic Scrutiny for the Euro* », le Parlement européen, le 6 décembre.

-Les archives des réunions interparlementaires des commissions au site web du PE, <https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/interparliamentary-meetings/archives-of-icms.html>

-Parlement européen, *Code de conduite de Copenhague pour les Parlements*, Bruxelles, 27 janvier 2003, *J.O.U.E.*, 2 juillet 2003, C154/1.

### **Commission européenne :**

-Le budget de l'Union, moteur du plan de relance pour l'Europe, publié le 27 mai 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_1-fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1-fr.pdf).

-COM(2019)343 final du 17 juillet 2019, Communication de la Commission, *Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – Plan d'action*.

-COM(2018)703 final du 23 octobre 2018, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité : renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'Union.

-COM(2018)353 final du 24 mai 2018, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre pour favoriser les investissements durables.

-COM(2018)324 final du 2 mai 2018, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre.

-Commission européenne, MEMO/18/3621, 2 mai 2018.

-Discours à la séance plénière du Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020, Speech/18/3649, 2 mai 2018.

-Commission européenne, document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) du 31 mai 2017 (Consultation disponible à [https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union\\_fr](https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_fr)).

-Le fiche d'information du 7 juin 2017 « Le Fonds européens de la défense : Questions et réponses », MEMO17/1476.

-COM(2017)821 final du 6 décembre 2017, Communication de la Commission au PE, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque centrale européenne de nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne : feuille de route.

-COM(2016)505 final du 20 juillet 2016, Communication de la Commission au PE, au Conseil et aux parlements nationaux relative à la proposition de directive modifiant la directive concernant le détachement de travailleurs, en ce qui concerne le principe de subsidiarité, conformément au Protocole n° 2

-COM(2016)469 final du 15 juillet 2016, Rapport annuel 2015 sur la subsidiarité et la proportionnalité.

-Commission européenne, Le Président Juncker nomme Michel Barnier Négociateur en chef chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du TUE, communiqué de presse, juillet 2016. (Consultation disponible à [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_16\\_2652](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_2652)).

- COM(2016)128 final du 8 mars 2016, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.
- Lettre du premier Vice-Président de la Commission européenne, Frans Timmermans du 17 novembre 2015, C(2015) 7982 *final*, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-7982-EN-F1-1.PDF>
- COM(2015)316 final du 2 juillet 2015, Rapport annuel 2014 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux.
- Commission européenne (2015) Le rapport du 22 juin 2015, préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, « Compléter l'Union économique et monétaire européenne ».
- COM(2014)9052 final du 25 novembre 2014, *Communication to the Commission concerning transparency in TTIP negotiations.*
- COM(2014)507 final du 5 août 2014, Rapport annuel 2013 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux.
- COM(2014)397 final du 2 juillet 2014, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.
- COM(2013)565 final du 30 juillet 2013, Rapport annuel 2012 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux.
- COM(2013)534 final du 17 juillet 2013, Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen.
- COM(2013)173 final du 27 mars 2013, proposition de règlement du parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI.
- COM(2012)777 final du 28 novembre 2012, Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie : Lancer un débat européen.
- COM(2012)375 final du 10 juillet 2012, Rapport annuel 2011 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux.
- COM(2012)130 final du 21 mars 2012, Proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener des actions collectives dans le contexte de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services (Monti II).
- COM(2010)776 final 17.12.2010. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux.
- COM(2007)650 final du 6 novembre 2007, Proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme.
- COM(2006)817 final du 20 décembre 2006, Proposition pour une décision du Conseil portant création de l'office européen de police.

- COM(2006)699 final du 16 novembre 2006, la Communication de la Commission au Conseil concernant la prolongation et l'extension provisoires du mandat du comité de sécurité sanitaire dans la perspective d'un futur réexamen général des structures de gestion des menaces sanitaires à l'échelon de l'UE.
- COM(2006)399 final du 17 juillet 2006, Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/2003 en ce qui concerne la compétence et instituant des règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale.
- COM(2006)211 final du 10 mai 2006, Communication de la Commission au Conseil européen, *un projet pour les citoyens, produire des résultats pour l'Europe*.
- COM(2004)139 final du 3 mars 2004, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires.
- COM(2004)142 final du 3 mars 2004, Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la certification du personnel de bord assurant la conduite de locomotives et de trains sur le réseau ferroviaire de la Communauté.
- COM(2004)143 final du 3 mars 2004, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux.
- COM(2004)144 final du 3 mars 2004, Projet de proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les compensations en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire.
- COM(2004)104 final du 3 mars 2004, Communication de la Commission, 'Poursuivre l'intégration du système ferroviaire : le troisième paquet ferroviaire'.
- COM/2002/0095 final du 26 février 2002, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil-Exercice d'un contrôle démocratique sur Europol.
- COM(2001)428 final du 25 juillet 2001, Livre blanc sur la gouvernance européenne.
- Commission européenne, SEC (2000) 2051/7 du 14 décembre 1999, *Orientations pour la politique d'externalisation*.
- COM(2001)428 final du 25 juillet 2001, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*.
- COM(2000)200 final du 1<sup>er</sup> mars 2000, *Livre blanc sur la réforme de la Commission*.
- Retrait de propositions de la Commission, *J.O.U.E.* du 7 mars 2015, C80, p. 17-23.
- Discours de José Barroso, Président de la Commission européenne lors de la troisième réunion conjointe sur l'avenir de l'Europe, SPEECH/07/388 du 12 juin 2007.
- Vitorino (A.)** (2001). Democratic Control of Europol. Conférence d'Europol organisée par le parlement néerlandais, SPEECH/01/274 à La Haye, le 8 juin. (consultation disponible à [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-01-274\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-01-274_en.htm)).
- Rapport d'Altiero Spinelli sur l'avenir de l'Europe à La Haye, 8-10 octobre 1953.

### **Conseil européen :**

- Conseil européen (2016). Projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne. EUCO 4/16, Section C.
- Exposé des motifs du Conseil : Position (UE) n° 8/2016 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union

européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI, 2005/968/JAI du Conseil, *J.O.U.E. C/169*, p. 60-62.

-Conseil européen (2012d). Conclusions des 13-14 décembre 2012, EUCO 205/12. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf)

-Rapport du Conseil européen du 5 décembre 2012 : « vers une véritable Union économique et monétaire »

-Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, Annexe I, Pacte pour l'Euro Plus – Coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence.

### **Conseil de l'UE:**

-Conseil de l'UE, *Directives for the negotiations of a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 25 february 2020, 5870/20 ADD 1 REV 3.

-Conseil de l'UE, Communiqué de presse du 22 mai 2018

(<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/05/22/new-approach-on-negotiating-and-concluding-eu-trade-agreements-adopted-by-council/>).

-*Draft Council conclusions on the negotiation and conclusion of EU trade agreements*, Brussels, 8 May 2018, 8622/18.

-Projet d'exposé des motifs du Conseil du 24 février 2016, 2013/0091(COD), « Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI du Conseil ».

-Conseil de l'UE, Note de transmission, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 juin 2006, 10633/1/06 REV 1, p. 14, n° 37.

### **Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE) :**

-Troika Working Group, *second draft text for the Conference of Speakers of EU Parliaments*, 23-25 Avril 2017, présenté lors de la réunion des Secrétaires Généraux des parlements de l'UE, Bratislava, 20-21 février 2017, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55898c90b01589abbb37500fa>

-Conclusions de la CPPUE qui s'est tenue à Bratislava les 23 et 24 avril 2017 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55cebc923015ceec86ad0343.do>).

-IPEX, *Final Minutes of the Meeting of Secretaries General of the EU Parliaments*, Bratislava, 20-21 February 2017 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55aca20de015aeb3ebbb31720.do>).

-Conclusions de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE à Luxembourg, 22-24 mai 2016.

- La note d'information de la CPPUE tenue à Luxembourg du 22 au 24 mai 2016, « Session III : Le rôle des parlements nationaux et la coopération interparlementaire ».
- Compte rendu de la CPPUE, tenue à Luxembourg du 22 au 24 mai 2016.
- Conclusions de la présidence de la Conférence des Présidents des parlements de l'UE, Nicosie, 21-23 avril 2013.
- Note d'information – Session III de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE tenue à Nicosie du 21 au 23 avril 2013 (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53dbcb6ed013e07bb2d533098.do>).
- Conclusions de la Présidence de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, les 20-21 avril 2012, à Varsovie.
- Conclusions de la Conférence des Présidents des parlements de l'UE, Bruxelles, 4-5 avril 2011.
- Lignes directrices de Stockholm de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, adoptée par la Conférence des Présidents à Stockholm au 15 mai 2010.
- Synthèse des discussions de la réunion de la CPPUE qui s'est tenue à Stockholm du 11 au 12 décembre 2009 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530b1bef60130b746bb2200ea.do>)
- Résumé et conclusions sur IPEX lors de la rencontre extraordinaire des secrétaires généraux à Bruxelles le 7 décembre 2009.
- Lignes directrices pour la coopération interparlementaire approuvées à Lisbonne en 2008.
- Lignes directrices pour la coopération interparlementaire approuvées à La Haye en 2004.
- Projet de programme de la réunion de la CPPUE, tenue en avril 2019, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5682ac32801682d66c77602e6.do>).
- Projet de programme de la réunion des secrétaires généraux de la CPPUE, tenue en janvier 2019, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56776849501677a189d4d030e.do>).
- Projet de programme de la réunion de la CPPUE, tenue en avril 2018, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc561bad02a0161bcc7d03e017d.do>).
- Projet de programme de la réunion des secrétaires généraux de la CPPUE, tenue en janvier 2018, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56048065401604b10fdef03ad.do>).

## **COSAC :**

### **« Rapports semestriels de la COSAC »**

- L'annexe au 33<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC
- Le 32<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Helsinki, 1-3 décembre 2019.
- Le 30<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LX<sup>ème</sup> COSAC tenue à Vienne du 18 au 20 novembre 2018.
- L'annexe au 26<sup>ème</sup> rapport semestriel de LVI<sup>ème</sup> COSAC qui s'est tenue à Bratislava, Slovaque du 13 au 15 novembre 2016.
- Le 27<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LVII<sup>ème</sup> COSAC tenue à La Valette du 28 au 30 mai 2017.

- Le 25<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à La Haye, 12-14 juin 2016.
- Le 24<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Luxembourg, 29 novembre – 1 décembre 2015.
- Le 23<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Riga, 31 mai – 2 juin 2015.
- Le 22<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Rome, 30 novembre – 1 décembre 2014.
- Le 21<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Athènes, 15-17 juin 2014.
- Le 20<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Vilnius, 27-29 octobre 2013.
- Le 19<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, présenté à Dublin, 23-25 juin 2013.
- Le 15<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : évolution des procédures et des pratiques relatives au contrôle parlementaire dans l'Union européenne, à Budapest, 29-31 mai 2011.
- Le 14<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : Développements dans l'Union européenne. Procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, à Bruxelles, 25-26 octobre 2010.
- Le 13<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : Développements dans l'Union européenne procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, à Madrid, 30 mai au 1<sup>er</sup> juin 2010.
- Le 11<sup>ème</sup> rapport semestriel de la COSAC : Développements dans l'Union européenne procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, à Prague, 11-12 mai 2009.
- L'annexe au 9<sup>ème</sup> rapport semestriel de la XXXIX<sup>e</sup> COSAC tenue à Bled-Brdo pri Kranju, Slovénie, les 7 et 8 mai 2008.

**« Conclusions de la COSAC »**

- Conclusions de la LIII COSAC du 31 mai au 2 juin à Riga, Lettonie.
- Conclusions de la LII COSAC du 30 novembre au 2 décembre 2014 à Rome, Italie.
- Conclusions de la LI COSAC du 15 au 17 juin 2014 à Athènes, Grèce.
- Conclusions de la XLIX COSAC du 23 au 25 juin 2013 à Dublin, Irlande.
- Conclusions de la XLVIII COSAC du 14 au 16 Octobre 2012 à Nicosie, Chypre.
- Conclusions de la XLIV COSAC du 24 au 26 Octobre 2010 à Bruxelles, Belgique.
- Conclusions de la XLIII COSAC du 31 mai au 1 juin 2010 à Madrid, Espagne.

**« Contributions de la COSAC »**

- Contribution de la LVI COSAC tenue à Bratislava du 13 au 15 novembre 2016.
- Contribution de la LV COSAC tenue à La Haye du 12 au 14 juin 2016.
- Contribution de la LIII COSAC adoptée à Riga, 31 mai-2 juin 2015.
- Contribution de la XLIX COSAC tenue à Dublin du 23 au 25 juin 2013.
- Contribution de la XXIX COSAC tenue à Athènes du 4 au 6 mai 2003.
- Contribution de la XXVI COSAC tenue à Madrid du 12 au 14 mai 2002.
- Contribution de la XXII COSAC tenue à Lisbonne du 29 au 30 mai 2000.

**« D'autres documents de la COSAC »**

- Questionnaire du 34<sup>ème</sup> rapport semestriel de la LXIV COSAC.
- Note de discussion, Séance 2: Renforcement du rôle des Parlements nationaux dans l'UE, réunion plénière de la LVI COSAC à Bratislava les 13-15 novembre 2016.
- Compte rendu de la réunion de la LVème COSAC, tenue à La Haye du 12 au 14 juin 2016. (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5662cb698016630e6410e04bf.do>).
- Document de référence pour la session « Organisation et coopération du contrôle parlementaire », Réunion des présidents de la COSAC tenue à La Haye les 7-8 février 2016, consultation disponible à <http://www.cosac.eu/55-les-pays-bas/reunion-des-presidents-de-la-cosac-7-8-fevrier-2016-la-haye/d1-9%20160203%20Europol%20Frans.pdf>
- Note d'information en relation avec le groupe de travail de la COSAC du 30 Octobre 2015 à Luxembourg : la procédure du « carton jaune », <http://www.cosac.eu/55-luxembourg-2015/groupe-de-travail-de-la-cosac-30-octobre-2015/>
- Résumé de la réunion plénière de la LII COSAC. <http://www.cosac.eu/52-italie-2014/reunion-pleniere-de-la-lii-cosac-des-30-novembre-2-decembre/i1-9%20Minutes%20of%20the%20LII%20COSAC.docx>
- Compte rendu de la réunion des présidents des délégations de la XLV COSAC tenue à Budapest le 11 février 2011.
- Questionnaire pour le 8<sup>ème</sup> rapport biannuel de la COSAC. (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc568350fdf01683837961c047b.do>)
- Rapport sur les résultats du projet-pilot de la COSAC relatif au troisième paquet ferroviaire en vue de tester le mécanisme d'alerte précoce prévu par le protocole sur la subsidiarité, préparé par le secrétariat de la COSAC et présenté à l'occasion de la XXXIIIe COSAC des 17 et 18 mai 2005 à Luxembourg. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5685e42c70168613272da02e1.do>
- Compte rendu des débats de la XXIIIème COSAC du 16 au 17 octobre 2000 à Versailles, France.
- L'ordre du jour de la II<sup>ème</sup> COSAC qui a eu lieu en Irlande le 10 mai 1990.
- Message de Laurent Fabius lors de la COSAC des 18-19 novembre 1989 à Paris (<http://www.cosac.eu/france1989-fr/>).

**Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC :**

- Document d'information : session V de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC tenue du 4 au 6 septembre 2019 à Helsinki. (Consultation disponible sur le site web d'IPEX).
- Déclaration finale de la coprésidence de la XIVème CIP pour la PESC/PSDC tenue à Bucarest les 7 et 8 mars 2019, <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5696b848f01696cd3e7470122.do>
- Document d'information Séance 1 de la CIP pour la PESC/PSDC tenue à Vienne en octobre 2018, <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56641500a016643be37a603dd.do>

- Document d'information Séance 2 de la CIP pour la PESC/PSDC tenue à Vienne en octobre 2018, <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56641500a016643bfa07703e6.do>
- Document d'information Séance 3 de la CIP pour la PESC/PSDC tenue à Vienne en octobre 2018, <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc56641500a016643c0c33503ea.do>
- Déclaration des coprésidents de la CIP pour la PESC/PSDC, tenue à Tallinn les 7 et 9 septembre 2017, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55e732cae015e762b8db4048e.do>).
- Conclusions de la Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune, à la Haye le 4 avril 2016, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5544fa7840154517697e600bd.do>).
- Compte-rendu de « *Ad hoc review committee working group* », daté le 21 février 2014 à Athènes (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54477aede0144f4711f135e0a.do>).
- Conclusions de la Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune, à Vilnius les 4-6 septembre 2013.
- Règlement intérieur de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC adopté à Chypre les 9-10 septembre 2012, (consultation disponible à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248>).

### **Conférence interparlementaire sur la SCEG :**

- Compte rendu (*presidency summary*) de la Présidence de la Conférence sous l'article 13 du TSCG qui a eu lieu à Rome du 29 au 30 septembre 2014 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5465372690146f169377d1477>).
- Document de travail de la réunion des présidents de Parlement des États fondateurs de l'Union européenne et du Parlement européen à Luxembourg, le 11 janvier 2013 (Consultation disponible à <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2013/01/chd-conf-tscg/CHD-Document-de-travail-Art-13-TSCG-n-final.pdf>).

### **Le GCPC d'Europol :**

- Projet de l'ordre du jour de la réunion du GCPC qui a eu lieu à Bruxelles les 23 et 24 septembre 2019, trente minutes ont été consacrés pour un échange de vues concernant la désignation du représentant du GCPC aux réunions du conseil d'administration d'Europol. (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86bdb4fa016c23f7d64e26c6.do>).
- Les conclusions des présidents du GCPC des 23 et 24 septembre 2019, p. 10 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86ed658d7016f1f36986b41a2.do>).

-« *Summary conclusions* » de la réunion du GCPC, tenue à Sofia les 18 et 19 mars 2018 (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86b273e34016bae0d99624c99.do>)

-« *Summary conclusions* » de la réunion du GCPC, tenue à Bruxelles les 9 et 10 octobre 2017. (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5668442b6016686bbd47e0264.do>).

-L'ordre du jour de la réunion du GCPC, tenue à Bruxelles les 9 et 10 octobre 2017, <https://www.parleu2017.ee/en/events/meeting-joint-parliamentary-scrutiny-group-europol>

#### **CERDP :**

-Les statuts du CERDP, adoptés par les Secrétaires généraux réunis lors de la Conférence des Présidents des Parlements à Budapest le 7 juin 1996 et, par la suite, amendés à Tallinn le 31 mai 2006 et à Strasbourg le 21 septembre 2012.

-Document intérieur du CERDP sur le rôle et les missions des coordinateurs du CERDP établi le 11 janvier 2007.

#### **IPEX :**

-Lignes directrices d'IPEX approuvées par la réunion des secrétaires généraux qui s'est tenue à Rome le 13 mars 2015.

-Rapport annuel d'IPEX présenté lors de la réunion des secrétaires généraux des parlements de l'Union européenne qui s'est tenue à Helsinki les 26-27 janvier 2020.

#### **« La Conférence interparlementaire sur le changement climatique »**

-Conclusions de la Présidence de la Conférence interparlementaire sur le changement climatique qui s'est tenue du 6 au 7 octobre 2019 à Helsinki. (Consultation disponible au site web d'IPEX).

-Document d'information de base de la Conférence interparlementaire sur le changement climatique, tenue du 6 au 7 octobre 2019 à Helsinki. (Consultation disponible au site web d'IPEX).

#### **D'autres documents liés à la coopération interparlementaire dans l'UE :**

-Projet des lignes directrices de coopération interparlementaire de 2020 (<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a86ed658d7016eff00702f2649.do>)

-Guidelines for inter-parliamentary cooperation in the European Union, les 19-21 juin 2008 à Lisbonne (Consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54b222e18014b53e6a34d399b.do>).

-Lignes directrices de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne, 3 juillet 2004 à la Haye. (Consultation disponible à [https://presidenciaue.parlamento.pt/frances/documentos/aeuropeus/ligne\\_directrice\\_lahaye2004.pdf](https://presidenciaue.parlamento.pt/frances/documentos/aeuropeus/ligne_directrice_lahaye2004.pdf)).

**Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) :**

-OECD (2013). *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*.

-OECD (2015). *Mandatory Disclosure Rules, Action 12 - 2015 Final Report*.

**Documents de l'ONU :**

-Rapport annuel 2019 du conseil des droits de l'homme des Nations Unies, pp. 88-96. (Consultation disponible à <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/Documents.aspx>).

-Rapport du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2013). A/68/53, p. 49.

-Le rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les violations des droits de l'homme des femmes détenues en Corée du Nord, produit sous le mandat du Haut-Commissaire et prévu par la résolution 48/141 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en vertu de la résolution 25/25 du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ([https://www.ohchr.org/Documents/Countries/KP/HR\\_Violations\\_against\\_Women\\_DPRK\\_EN.pdf?fbclid=IwAR2ISgoINn5qRb6RkiEu7NE3GncE8796YVHeKbBPqIptWhthdMaBe\\_ZhAgc](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/KP/HR_Violations_against_Women_DPRK_EN.pdf?fbclid=IwAR2ISgoINn5qRb6RkiEu7NE3GncE8796YVHeKbBPqIptWhthdMaBe_ZhAgc)).

**Autres documents européens non contraignants :**

-**Birkavs, Valdis, Gade, Soren**, « NB8 Wise Men Report 2010 », consultation disponible à <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/NB8-Wise-Men-Report.pdf>

-**Stoltenberg (T.)** « Nordic cooperation on foreign and security policy 2009 », (consultation disponible à <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf>).

-Rapport des quatre présidents de décembre 2012 sur vers une véritable Union économique et monétaire.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/134186.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/134186.pdf)

**2. Documents non contraignants nationaux :**

**Le parlement belge :**

-Parlement fédéral de Belgique, note pour la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, Bruxelles, 4-5 avril 2011, Thème : rôle des parlements dans la surveillance de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, sous-thème 2 : rôle des parlements dans le contrôle des activités d'Europol.

**Le parlement britannique :**

-La lettre du président de la Chambre des Lords, écrite le 16 juillet 2020 (<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a872e48b7c01738107ac3c6b6c.do>)

-La lettre du président de la Chambre des communes, écrite en juillet 2020 (<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/8a8629a872e48b7c0173810914306b6d.do>).

-Le 7<sup>ème</sup> rapport de la Chambre des *Lords* publié le 27 novembre 2001, session 2001-02, HL Paper 48. (Consultation disponible à <https://publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldeucom/48/4801.htm>).

- House of Lords, paper 151, 9<sup>ème</sup> rapport de la séance 2013-14: *The Role of National Parliament in the European Union*.

-<https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/green-card-on-food-waste.pdf>

-25<sup>ème</sup> rapport de la session 2010-2012 de la commission pour l'UE de la Chambre des Lords sur la crise de la zone euro <https://publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/260/260.pdf>

### **Le parlement danois :**

-La commission des affaires européennes du Parlement danois (*Folketinget*) (2014). « Twenty-Three recommendations to strengthen the role of national parliaments in a changing European Governance », janvier, p. 3.

### **Le parlement français :**

#### **-Assemblée nationale française**

-Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale (Consultation disponible à <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/textes-de-reference/instruction-generale-du-bureau>).

-La 17<sup>ème</sup> réunion des Présidents d'Assemblée du G7 à Brest les 5 et 7 septembre 2019, <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/evenements/2019/g7-parlementaire>.

-Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen et présenté par Mme. Sabine THILLAYE, n° 1123, le 28 juin 2018.

-Fiche de synthèse n° 57 : l'Assemblée nationale et les questions européennes, le 6 juin 2017. (<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-assemblee-nationale-et-les-questions-europeennes/l-assemblee-nationale-et-les-questions-europeennes>).

-Amendements proposés par l'Assemblée nationale française pour le projet de règlement de la Conférence interparlementaire sur la SCEG (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5428b1a43014298b2999d0f06>).

-Résolution européenne du 11 août 2013 sur l'approfondissement de l'UEM.

-Assemblée nationale française (2003). Rapport sur la proposition de résolution sur l'avenir d'Europol par Alain Marsaud, n° 894, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0894.asp>

-« Quelles réformes pour l'Europe de demain », rapport de Mmes Catala et Ameline, Doc. A.N., n° 1939, 1994-1995, p. 94-100.

**-Sénat français**

-La commission des affaires européennes du Sénat, une note relative au règlement intérieur du GCPC du 5 avril 2018, (consultation disponible à [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires\\_europeennes/Divers/EUR\\_2018\\_193\\_reglement\\_interieur\\_GCPC.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Divers/EUR_2018_193_reglement_interieur_GCPC.pdf)).

-Rapport d'information n° 267 (2017-2018) de MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 1<sup>er</sup> février 2018, p. 21.

-Lettre des présidents de la commission des finances et de la commission des affaires européennes du Sénat français, envoyée vers la Présidence grecque le 26 mars 2014, (consultation disponible à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5428b1a43014298b2999d0f06>).

-Doc. parl., Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, pp. 14-15.

-Rapport n° 393, « Les parlements nationaux et l'Union européenne après le Traité de Lisbonne » par M. Hubert HAENEL, 12 Juin 2008.

-Proposition de résolution n° 180 (2006-2007) de M. Robert del PICCHIA, déposée au Sénat le 24 janvier 2007.

-Commission des affaires européennes du Sénat, *Une deuxième chambre européenne*, 13 juin 2001, Rapport d'information n° 381.

-[https://www.senat.fr/europe/cosac/cosac\\_introduction.html#presentation](https://www.senat.fr/europe/cosac/cosac_introduction.html#presentation)

-[https://www.senat.fr/europe/convention\\_2002/presentation.html](https://www.senat.fr/europe/convention_2002/presentation.html)

-[http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat\\_europeen.html](http://www.senat.fr/europe/dossiers/senat_europeen.html)

-Rapport d'information de M. Christian de LA MALÈNE, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, n° 46 (1996-1997) – 23 octobre 1996.

-Rapport d'information de M. Yves GUENA, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, n° 104 (1994-1995) – 2 décembre 1994, p. 41. (Consultation disponible à [http://www.senat.fr/rap/1994-1995/i1994\\_1995\\_0104.pdf](http://www.senat.fr/rap/1994-1995/i1994_1995_0104.pdf)).

**Le gouvernement français :**

-<https://www.gouvernement.fr/action/la-cop-21>

-Rapport de M. Jean Arthuis sur *l'avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, mission confirmée par le Premier ministre français, mars 2012 (Consultation disponible à <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000129.pdf>).

**Le gouvernement des Etats-Unis :**

Le communiqué de presse du gouvernement des Etats-Unis, « Australia-India-Japan-U.S. Consultations on the Indo-Pacific », le 12 novembre 2017, (<https://www.state.gov/australia-india-japan-u-s-consultations-on-the-indo-pacific/>)

**Le parlement néerlandais :**

-*Tweede Kamer* néerlandais (2014). «Ahead in Europe. On the role of the Dutch House of Representatives and National Parliaments in the European Union», *Final Report on Democratic Legitimacy*, le 9 Mai, p. 14.

-Lettre des présidents des commissions des finances du parlement néerlandais, envoyée vers la Présidence grecque le 26 mars 2014, (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55497c086015499c029870130.do>).

**Le parlement irlandais :**

-Lettre du parlement irlandais envoyée vers la Présidence grecque le 26 mars 2014, (consultation disponible à <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5428b1a43014298b2999d0f06>).

**Le parlement sud-coréen :**

-Projet de loi relative à une modification partielle de la loi de l'organisation de la Cour, proposé par Tan Hui LEE et 30 autres députés le 6 juillet 2020, n° 1458.

**Le parlement suédois :**

-IPEX, *Additional positions on the Troika Draft Text on Europol JPSG*, propositions écrites par la commission de justice du parlement suédois (*Riksdag*) (consultation disponible à <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55a050e01015a3d4240a93f45.do>).

## **V. JURISPRUDENCE**

- CJUE, 24 juin 2019, *Commission c. Pologne*, aff. C-619/18, ECLI:EU:C:2019 :531.
- CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, aff. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.
- CJUE, 4 mai 2016, *Philip Morris Brands SARL et d'autres c. Secretary of State for Health*, aff. C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325.
- CJUE, 24 juin 2014, *Parlement européen c. Conseil de l'UE*, aff. C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025.
- CJUE, 19 juillet 2012, *Parlement européen c. Conseil de l'UE*, aff. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472.
- CJCE, 22 avril 1997, *Eunice Sutton*, aff. C-66/95, *Rec.* 1997, p. I-2163, ECLI: ECLI:EU:C:1997:207.
- CJCE, 15 juin 1994, *Commission c. BASF e.a.*, aff. C-137/92, *Rec.* 1994 I-02555, ECLI :EU:C:1994:247.
- CJCE, 14 mai 1981, aff. 98/80, *Romano*, *Rec.* 1981 -01241, ECLI:EU:C:1981:104.
- CJCE, 29 octobre 1980, *Isoglucose*, C-138/79, *Rec.* 1980 -03333, ECLI:EU:C:1980:249 et C-139/79, *Rec.* 1980 -03393, ECLI:EU:C:1980:250.
- CJCE, 16 février 1978, *Commission c. Irlande*, Pêche maritime, aff. 61/77, *Rec.* 1978 -00417, ECLI: ECLI:EU:C:1978:29.
- CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. Enel*, C-6/64.
- CJCE, 5 février 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, aff. 26/62, *Rec.* 1963-00003, ECLI: ECLI:EU:C:1963:1.

-CJCE, 13 juin 1958, aff. 9-56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c. Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Rec.1958-00011, ECLI:EU:C:1958:7.  
-L'arrêt du Tribunal de première instance du du 4 juin 1992 (T-29/92 : Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid et autres c. La Commission des Communautés européennes), *J.O.C.E.* C142/16.

## **VI. SITOGRAPHIE**

### **Assemblée Baltique**

<http://baltasam.org>

-Les statuts de l'Assemblée baltique (<http://www.baltasam.org/en/structure/statutes>).

### **Assemblée interparlementaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE),**

<https://aipasecretariat.org>

### **Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**

-<https://pace.coe.int/fr/#>

-La conférence européenne des Présidents de Parlement

<http://website-pace.net/fr/web/apce/conferences>

### **Assemblée parlementaire d'EURONEST**

<http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/>

### **Assemblée parlementaire de la Méditerranée**

<https://www.pam.int>

### **Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP UpM)**

<https://paufm.org>

### **Association des sénats d'Europe**

<http://www.senateurope.org/eng/presentation.html>

-Les avis des parlements nationaux et les réponses de la Commission

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/np0/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np0/index_fr.htm)

### **ASEM (*Asia-Europe Meeting*)**

-Déclaration de Mme Heidi HAUTALA, vice-Présidente du PE lors du 12<sup>ème</sup> sommet d'ASEM qui a eu lieu au PE, Bruxelles, le 18 Octobre 2018, <https://www.aseminfoboard.org>

### **Assemblé de l'Union de l'Europe occidentale**

-Union de l'Europe occidentale

<http://www.weu.int>

-<http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/f3e0b990-132f-4ecf-90e9-9208cb385b2f>

-'Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy,

Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom' du 31 mars 2010, [http://www.weu.int/Declaration\\_E.pdf](http://www.weu.int/Declaration_E.pdf).

**Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP)**

<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do?section=1&lang=fr>

**COSAC**

<http://www.cosac.eu>

**Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne (CPPUE)**

-« Principes directeurs », Rome, 24 septembre 2000, consultable sur le site suivant : [http://www.senat.fr/europe/dossiers/conference\\_presidents.html](http://www.senat.fr/europe/dossiers/conference_presidents.html)

**Conférence interparlementaire pour les PESC/PSDC**

-The Rules of Procedure of the Inter-Parliamentary Conference for the CFSP/CSDP

[http://www.parleu2013.ie/wp-](http://www.parleu2013.ie/wp-content/uploads/2012/12/RulesProcedureFinalCyprusEnglish.pdf)

[content/uploads/2012/12/RulesProcedureFinalCyprusEnglish.pdf](http://www.parleu2013.ie/wp-content/uploads/2012/12/RulesProcedureFinalCyprusEnglish.pdf)

-[http://www.senat.cz/senat/evropa/meziparlamentni/index-eng.php?ke\\_dni=1.6.2011&O=9](http://www.senat.cz/senat/evropa/meziparlamentni/index-eng.php?ke_dni=1.6.2011&O=9)

**Conférence interparlementaire sur la SCEG au sein de l'UE**

<http://www.nrsr.sk/web/?sid=skpresEvent&id=6584&lang=fr>

**Conseil nordique**

<http://www.norden.org/en>

**Conseil de l'UE**

-L'infographie « Qui fait quoi dans le cadre du semestre européen ? » (consultation disponible à <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/european-semester/>).

**Dialogue politique**

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/political\\_dialogue\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/political_dialogue_fr.htm)

**Groupes politiques européens**

<http://www.eppgroup.eu/fr/notre-travail-avec-les-parlements-nationaux>

[https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PES-](https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PES-Documents/FINAL_PES_Roadmap_2019-FR.pdf_1940577726.pdf)

[Documents/FINAL\\_PES\\_Roadmap\\_2019-FR.pdf\\_1940577726.pdf](https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PES-Documents/FINAL_PES_Roadmap_2019-FR.pdf_1940577726.pdf)

**Groupe de VISEGRAD**

<http://www.visegradgroup.eu>

[http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14731&Itemid=754](http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14731&Itemid=754)

**G20**

<https://www.g20.org>

-Sommet dit P20 des présidents de parlement des pays du G20, organisé par l'Union interparlementaire et la Chambre des conseillers du Japon, les 4 et 5 novembre 2019, <https://www.ipu.org/fr/actualites/communiqués-de-presse/2019-11/le-p20-renforce-la-dimension-parlementaire-du-g20>

**IPEX for « Platform for EU Interparliamentary Exchange »**

<http://www.ipex.eu/>

**Organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE)**

<https://www.osce.org/fr>

**Parlement Benelux (Assemblée interparlementaire Benelux)**

[http://www.beneluxparl.eu/Pages/\\_FR/Home.aspx](http://www.beneluxparl.eu/Pages/_FR/Home.aspx)

-La Convention concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, signée à Bruxelles le 20 janvier 2015 (consultation disponible à [https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/documents/09\\_Verdragen/2015-Convention-concernant-lAssemblée-Interparlementaire-Benelux.pdf](https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/documents/09_Verdragen/2015-Convention-concernant-lAssemblée-Interparlementaire-Benelux.pdf)).

-Règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée interparlementaire Benelux, établi en application de l'article 15 de la Convention concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, conclue à Bruxelles le 20 janvier 2015 (consultation disponible à [https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/2018/02/Benelux\\_Reglement\\_2017\\_FR\\_WEB.pdf](https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/2018/02/Benelux_Reglement_2017_FR_WEB.pdf)).

-Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958, signé le 17 juin 2008, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

**Parlement européen :**

-Les relations avec les parlements nationaux

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/interparliamentary-cooperation.html#>

[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_1.3.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.3.5.pdf)

-L'entretien entre Pervenche Bères et Olli Rehn sur des réformes structurelles aux actions de la BCE

<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20150203STO18502/Entretien-avec-Pervenche-Berès-et-Olli-Rehn-sur-l'économie-européenne>

**Les liens des vidéos sur les séances de différentes conférences/réunions interparlementaires :**

-Les Conférences/réunions au cours de la Présidence bulgare

<https://parleu2018bg.bg/en/videos>

-Les Conférences/réunions au cours de la Présidence autrichienne <https://www.youtube.com/playlist?list=PLO5khHIZ8mpjm2BowKSAPT1bGLqNWBfqK>

-La CIP pour la PESC/PSDC tenue en Roumanie en mars 2019 <http://www.parl2019ro.eu/eu/dp.video?idl=2&idv=8>

-La CIP pour la PESC/PSDC tenue en Finlande en septembre 2019 [https://verkkolahetys.eduskunta.fi/fi/suomen\\_eupuheenjohtajuus2019/2019-09-05-cfsp-csdp-parleu2019fi](https://verkkolahetys.eduskunta.fi/fi/suomen_eupuheenjohtajuus2019/2019-09-05-cfsp-csdp-parleu2019fi)

## **Table des tableaux et graphiques**

### **« Tableaux »**

Tableau 1. Les quatre formes de coopération interparlementaire subrégionale en Europe.....	17
Tableau 2. Les taux de participation aux élections européennes depuis 1979.....	95
Tableau 3. Commissions des affaires européennes des parlements nationaux de l'UE.....	120
Tableau 4. Les réunions extraordinaires de la CPPUE.....	200
Tableau 5. L'organisation des coopérations interparlementaires.....	214
Tableau 6. Le mode d'adoption des propositions de révision du règlement (intérieur) des coopérations interparlementaires au sein de l'UE.....	228
Tableau 7. La comparaison entre les cinq coopérations interparlementaires au sein de l'UE en termes de l'adoption des conclusions.....	240
Tableau 8. La comparaison entre les cinq coopérations interparlementaires en termes de l'élaboration d'ordre du jour.....	245
Tableau 9. Le déroulement des réunions.....	249
Tableau 10. Le régime linguistique.....	251
Tableau 11. Les thèmes de discussion au sein de la COSAC.....	268
Tableau 12. Les réunions des Présidents des Parlements de l'UE.....	292
Tableau 13. Les intervenants externes dans la CIP pour la PESC/PSDC (2012-2021).....	305
Tableau 14. Les thèmes de discussion au sein de la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.....	309
Tableau 15. Le nombre des parlementaires qui ont participé à la Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC.....	315
Tableau 16. Réunions interparlementaires organisées par la commission (FEMM) du PE à Bruxelles.....	327
Tableau 17. Le nombre des parlementaires participants par chaque délégation dans la coopération interparlementaire sur la SCEG.....	334
Tableau 18. Les options pour renforcer la responsabilité démocratique dans la zone euro.....	351
Tableau 19. Le chevauchement des délégations constituant la troïka présidentielle du GCPC.....	358

Tableau 20. Le nombre des parlementaires qui ont participé à la réunion du GCPC d'Europol.....	358
Tableau 21. Une comparaison entre des instruments de contrôle du PE et du GCPC.....	363
Tableau 22. Le nombre des parlementaires participants à la COSAC.....	383
Tableau 23. Vue d'ensemble des différents systèmes de contrôle en fonction des États membres de l'UE.....	390
Tableau 24. L'invitation des experts aux conférences/réunions interparlementaires.....	410
Tableau 25. Le format et la fréquence de la participation des parlements/chambres à la communication des affaires européennes.....	424
Tableau 26. Les réunions des groupes politiques organisées dans les organes interparlementaires au sein de l'UE.....	430
Tableau 27. L'analyse « SWOT » de la coopération interparlementaire au sein de l'UE.....	439
Tableau 28. L'introduction brève des trois organisations interparlementaires hors de l'UE...	469
Tableau 29. Les propositions pour les différentes formes de coopération interparlementaire..	503

### **« Graphiques »**

Graphique 1. Nouvelles règles de comitologie (article 291 TFUE).....	101
Graphique 2. Une galaxie de coopération interparlementaire au sein de l'UE.....	283
Graphique 3. Le nombre des personnels des bureaux de liaison des parlements nationaux à Bruxelles.....	379
Graphique 4. Les groupes politiques du Parlement européen 2019-2024.....	431
Graphique 5. Le niveau d'importance que les parlements/chambres attribuent aux différentes options données concernant la manière dont les parlements nationaux devraient être informés du processus de négociation.....	455

## Index

(Les numéros indiqués renvoient aux pages.)

---

### A

accord commercial de libre-échange · 456, 459, 461  
accord de retrait · 449-451, 454  
accords internationaux · 130, 442  
actes délégués · 98  
actes législatifs · 119, 150-153, 162-163, 168, 170-171, 176-177, 179, 181, 186, 275, 279, 322, 324-325  
actes non législatifs · 98  
adhésion · 28, 30, 49, 441-445, 492  
analyse « SWOT » · 369-370, 439, 494, 503  
ASEM (*Asia-Europe Meeting*) · 467  
Assemblée de l'UEO · 131, 308  
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe · 32, 112, 151, 165-166, 222, 380, 478  
avis motivé · 38, 108, 117-118, 146, 157-160, 180-189, 276-277, 377-378

---

### B

*Brexit* · 26, 49, 125, 192, 333, 379, 421, 449, 450-453, 461-462, 492

---

### C

carton jaune · 38, 58, 108, 117-118, 158, 171-173, 277-278, 437-438  
carton rouge · 167, 186, 192-195  
carton vert · 56, 167, 186-195, 278-280, 318, 378, 446-447, 471, 496, 506-507  
CERDP · 33, 112, 164-167, 380, 400  
clause passerelle · 87, 89, 104  
comitologie · 95-99, 101  
Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) · 35, 74, 76  
complémentarité · 102-103, 108, 113, 131, 147, 499  
Conférence des Présidents des Parlements de l'UE (CPPUE) · 199-202, 289-302  
CONNECT · 111, 174, 376-380  
contre-pouvoir · 466, 477-479, 482-485, 487-493, 495, 505-506  
contrôle *a priori* · 171  
contrôle parlementaire · 41, 52, 56-58, 62, 65, 72, 82, 91, 94, 96, 98-99, 106, 109, 115, 119, 129-131  
contrôle parlementaire conjoint · 142-143, 146-148, 207-209, 295, 327, 351-354, 385, 389  
coopération interparlementaire horizontale · 37, 50, 56, 72, 108, 118-119, 150-159, 167-169, 173-175, 184-186, 191, 195-197, 261, 377, 438, 499  
coopération interparlementaire verticale · 36, 43, 53-54, 72-73, 78, 87, 95, 101-102, 107, 112, 116-118, 125-

127, 149, 156, 158, 160, 172, 194-196, 321, 330, 477-478, 499

CorCom · 376, 380-381

CIO (*Corruption Investigation Office For High-ranking Officials*) · 485-488

COSAC · 202-204, 265-288

Covid-19 · 300, 420, 431-436, 450, 494, 497, 505

cumul des mandats · 76-77

---

### D

déficit démocratique · 63-64, 70, 78, 91, 92, 94, 416, 435, 463

démocratie participative · 71

démocratie représentative · 43, 60, 70, 91, 274, 507

démocratisation · 56, 64-65, 91, 107, 376, 497

dialogue politique · 89-90, 117, 146, 159, 161, 175, 181, 183, 186

diplomatie parlementaire · 14, 16, 49, 154-155, 450

double déficit démocratique · 92

---

### E

ECOFIN · 341, 347, 388, 412

effet direct · 216

équilibre institutionnel · 19, 100, 189, 432

espace Schengen · 20, 22

État de droit · 91, 134, 419, 434, 441, 446-449, 466, 478, 484-485, 488, 491-493, 495, 506

EURONEST · 14-15, 27-32, 49-50

européanisation · 119, 125, 176, 191, 265-268, 274-275, 278, 302, 323, 332, 337, 366, 496

Europol · 115

---

### F

forum interparlementaire · 27, 58, 145, 158, 200, 219, 229, 261, 264-265, 280, 284, 286, 402-403, 405, 407

---

### G

G20 · 42, 472-477, 493, 495, 505

G7 · 472-474, 476-477, 493, 495, 505

Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol (GCPC) · 58, 143-147, 207-209, 297, 351-357, 361-365  
gouvernance mondiale · 40, 109, 467, 472-474, 476, 493, 505

groupes de travail · 29, 49, 158, 163, 225, 284, 322, 328-329, 376, 384

groupes politiques · 20, 84, 177-179, 220, 226-228, 260, 426-431, 451, 500, 505

GUAM · 23, 25

---

## **H**

harmonisation · 18, 25-26, 28, 36, 107, 119, 184, 329, 389-390, 435, 444, 504, 508

---

## **I**

initiative Barroso · 90, 186, 188, 507  
initiative citoyenne européenne · 71, 188  
IPEX · 30, 162-163, 301-302

---

## **L**

légitimité démocratique de l'UE · 34, 39, 49, 71-72, 91-92, 94-95, 106, 113-114, 131, 133, 215, 258, 261, 415

---

## **M**

mécanisme d'alerte précoce · 45-46, 87, 89, 108, 146, 156-158, 167-168, 170-171, 173-176, 178, 180-184, 188-189, 261, 267, 274-276, 298, 324, 377-378, 496, 500, 507  
mécanisme européen de stabilité (MES) · 348  
méthode communautaire · 40-42, 46, 96, 106, 126, 133, 194, 196, 416  
méthode de l'UE · 34  
méthode intergouvernementale · 36, 40, 42, 50, 84, 91-92, 95-96, 106, 125-128, 156, 194, 261, 264, 304, 416  
Monday Morning Meeting · 45, 161

---

## **N**

négociations · 440-445, 449-454, 456-466

---

## **O**

organe de contrôle · 296, 350, 402-403, 410, 438, 494, 499, 508  
Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) · 475, 493

---

## **P**

*parliamentary filibustering* · 490  
pouvoir de délibération · 84-85  
primauté (principe de) · 34, 39-40, 56

---

## **Q**

QUAD · 480-483

---

## **R**

recours en manquement · 446-448  
représentativité · 60, 202, 219-220, 222-223, 228, 260, 385, 474, 500, 508  
réseau de représentants administratifs · 160  
réseaux interparlementaires · 166, 370, 376, 381, 438  
révision des Traités · 47, 86-90, 105, 162, 196, 257, 299-300, 346, 386, 402, 415-420, 439, 494, 504

---

## **S**

semestre européen · 57, 108, 135, 137, 139-140, 148, 154, 274, 294, 326, 337-338, 341, 346-347, 374-376, 399, 410, 428, 435  
séparation des pouvoirs · 82, 126, 478, 484-485, 488  
*Six Pack* · 108, 135  
subsidiarité (principe de) · 34-40, 43-44, 55, 86, 88-90, 118-119, 142, 150-151, 156-159, 162, 167-171, 173, 175-186, 241, 275-280  
suffrage universel direct · 52, 74-76, 78, 85, 92-93, 102, 118, 131, 150, 168, 196, 202, 261, 323

---

## **T**

transparence · 68, 70, 135, 247, 257-260, 307, 400, 407, 449, 456, 458, 460, 463, 466, 474, 477, 492-493  
Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique dans l'UE (TSCG) · 43-44, 133, 136, 140, 206, 232-233, 274, 330, 337-339, 341-342, 344, 348, 386, 416  
TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) · 458-460, 492  
*Two Pack* · 108, 135

---

## **V**

veto · 89, 104, 139, 152, 183, 345-346, 416-417, 419, 486  
Visegrád · 15-17, 21, 23-26, 49

---

## **Z**

zone euro · 56-57, 138-139, 331, 339-351, 368, 415-416, 474, 502



## Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	<b>5</b>
<b>TABLE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>12</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>14</b>
<b>Section 1. Essai de définition de la coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne</b> .....	<b>15</b>
<b>§1. Les coopérations interparlementaires européennes lato sensu</b> .....	<b>16</b>
A. La coopération interparlementaire subrégionale en Europe .....	16
1. Le Parlement Benelux, intimement lié au « projet européen ».....	17
2. Le Conseil nordique, alternative au projet communautaire puis antichambre ? .....	19
3. L'Assemblée balte, née de l'indépendance et de la volonté de la préserver.....	21
4. La coopération interparlementaire de Visegrád.....	23
B. La coopération entre le PE et les parlements nationaux des pays d'Europe de l'Est : le cas de l'Assemblée parlementaire EURONEST .....	27
1. L'objectif de l'Assemblée parlementaire EURONEST.....	28
2. La structure de l'Assemblée parlementaire EURONEST.....	29
3. La nature de l'Assemblée parlementaire EURONEST .....	30
C. La coopération entre tous les parlements nationaux de l'UE et quelques parlements nationaux des pays tiers : le cas de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).....	32
<b>§ 2. Les spécificités de l'UE</b> .....	<b>33</b>
A. L'importance des traits spécifiques du système institutionnel de l'UE pour son système interparlementaire.....	34
1. L'impact du principe d'attribution des compétences sur la coopération interparlementaire .....	34
2. L'impact du principe de subsidiarité sur la coopération interparlementaire .....	37
3. L'impact du principe de primauté du droit de l'UE sur la coopération interparlementaire .....	39
B. La coexistence des méthodes communautaires et intergouvernementales.....	40
<b>§3. La définition de la coopération interparlementaire au sein de l'UE</b> .....	<b>43</b>
A. La notion de coopération interparlementaire .....	43
1. La coopération interparlementaire définie par le droit positif.....	43
2. L'appréhension doctrinale de la coopération interparlementaire .....	44
B. Une définition spécifique de la coopération interparlementaire au sein de l'UE .....	48
<b>Section 2. La problématique relative à la coopération interparlementaire au sein de l'UE</b> .....	<b>51</b>
<b>§1. La problématique afférente aux fonctions de la coopération interparlementaire</b> .....	<b>51</b>
A. Les parlements nationaux et le PE se trouvent-ils dans une relation de concurrence ? .....	52
1. La tension dans le processus de l'établissement des conférences interparlementaires....	53
2. La tension dans des discussions sur la création d'un sénat européen.....	55
B. Le chevauchement des fonctions de différentes formes de coopération interparlementaire ....	58
C. La coopération interparlementaire en tant qu'outil de communication avec la Commission européenne .....	59
<b>§2. La problématique relative à la structure de la coopération interparlementaire</b> .....	<b>60</b>
A. La problématique relative à la composition et aux sièges.....	60
B. La problématique relative au mandat et aux compétences.....	61
C. La problématique relative aux modes de la coopération interparlementaire .....	63
<b>Section 3. Méthodologie et sources mobilisées</b> .....	<b>66</b>
<b>§1. Sources documentaires</b> .....	<b>66</b>
<b>§2. Une enquête de terrain</b> .....	<b>66</b>
<b>CONCLUSION DE L'INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	<b>68</b>

<b>PARTIE I – LA CONSTRUCTION ERRATIQUE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE DANS L'UNION EUROPÉENNE.....</b>	<b>70</b>
<b>TITRE I – LE FONDEMENT DÉMOCRATIQUE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE.....</b>	<b>72</b>
<b>CHAPITRE 1. UNE COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE VERTICALE INÉGALE .....</b>	<b>72</b>
<b>Section I – Les fondements généraux de la coopération interparlementaire verticale .....</b>	<b>73</b>
<b>§1. Un cloisonnement démocratiquement préjudiciable .....</b>	<b>73</b>
A. La rupture de relation entre les parlements nationaux de l'UE et le PE .....	74
1. La rupture du lien entre les deux institutions parlementaires depuis les premières élections européennes au suffrage universel direct.....	75
2. La rupture totale du lien entre les deux institutions parlementaires depuis la décision du Conseil de l'UE de 2002.....	76
B. Le déficit démocratique subsistant malgré le renforcement des deux institutions parlementaires .....	77
1. Le renforcement du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux.....	78
a) Le renforcement du rôle du Parlement européen.....	78
b) Le renforcement du rôle des parlements nationaux de l'UE .....	85
i) Les parlements nationaux, victimes de l'intégration européenne .....	86
ii) Le rôle renforcé des parlements nationaux depuis le traité de Lisbonne .....	87
2. La remise en cause de la légitimité démocratique de l'UE.....	91
a) Une représentation imparfaite des citoyens par le Parlement européen .....	92
i) Le statut des députés européens encadrés par des dispositions nationales .....	93
ii) Le problème de représentation provoqué par les modalités d'attribution des sièges.....	93
b) La persistance du déficit démocratique dans l'UE .....	94
i) Le déficit démocratique issu de l'extension de la méthode intergouvernementale .....	95
ii) Le déficit démocratique issu de la généralisation de la comitologie et de l'externalisation .....	97
<b>§ 2. La prise de conscience de la complémentarité entre le PE et les parlements nationaux.....</b>	<b>102</b>
A. La complémentarité découverte dans la coopération avec les parlements nationaux .....	103
1. Les intérêts du PE concernant la coopération interparlementaire verticale .....	103
2. Les efforts du PE pour la coopération avec les parlements nationaux .....	110
a) Le partenaire pour la coopération interparlementaire .....	111
b) La porte d'accès aux documents des parlements nationaux .....	111
c) L'interface entre le PE et les parlements nationaux.....	112
B. La complémentarité découverte dans la coopération avec le PE.....	113
1. L'intérêt des parlements nationaux pour la coopération interparlementaire verticale.....	113
2. Les efforts des parlements nationaux pour la coopération interparlementaire verticale.....	117
a) La création des commissions spécialisées dans les affaires européennes.....	118
b) Les visites bilatérales.....	125
<b>Section II - Les fondements particuliers de la coopération interparlementaire verticale .....</b>	<b>125</b>
<b>§1. La nécessité d'atténuer le déficit démocratique dans les domaines dans lesquels le rôle du PE est faible .....</b>	<b>128</b>
A. Le déficit démocratique de la PESC/PSDC .....	128
1. Le rôle limité du PE dans le cadre de la PESC/PSDC.....	128
2. La disparition de l'Assemblée parlementaire de l'UEO.....	131
B. Le déficit démocratique de l'UEM.....	132
1. Le rôle limité du PE et des Parlements nationaux dans l'UEM.....	134
2. La coopération interparlementaire, l'outil pour renforcer la légitimation démocratique de l'UEM.....	139
<b>§2. La nécessité d'atténuer le déficit démocratique dans les domaines dans lesquels l'intervention des parlements nationaux est plus contraignante.....</b>	<b>140</b>
A. La nécessité du renforcement de la responsabilité démocratique des activités d'Europol.....	141
B. L'évolution du contrôle parlementaire sur les activités d'Europol.....	143
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....</b>	<b>148</b>

<b>CHAPITRE 2. LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE HORIZONTALE, UNE INSTITUTIONNALISATION ILLUSOIRE.....</b>	<b>150</b>
<b>Section I – La fonction classique de la coopération interparlementaire horizontale.....</b>	<b>150</b>
<b>§1. L'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires .....</b>	<b>151</b>
A. L'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires en termes des affaires de l'UE .....	151
1. Les parlements nationaux de l'UE, vérificateurs informés.....	152
2. Le sujet de l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires .....	153
B. La contiguïté entre la coopération horizontale et la diplomatie parlementaire.....	154
<b>§2. Les outils au service de l'échange d'informations et de bonnes pratiques parlementaires .....</b>	<b>156</b>
A. Un outil commun au service des coopérations interparlementaires sous forme d'un forum... 156	
B. Les outils favorisant la coopération horizontale sous forme d'un réseau d'informations .....	159
1. L'antenne administrative des parlements des États membres à Bruxelles.....	160
2. IPEX, plate-forme électronique pour l'échange des informations entre les parlements dans l'UE .....	162
3. Le Centre Européen de Recherche et de Documentation Parlementaires (CERDP).....	164
<b>Section II – Les nouvelles fonctions de la coopération interparlementaire horizontale après le Traité de Lisbonne.....</b>	<b>167</b>
<b>§1. L'association obligatoire des parlements nationaux de l'UE dans le processus normatif européen.....</b>	<b>168</b>
A. La nécessité d'une collaboration interparlementaire pour un véritable de contrôle du principe de subsidiarité.....	168
1. Le contrôle du respect du principe de subsidiarité : un moyen de préserver les compétences des États membres de l'UE.....	170
a) Le contrôle a posteriori .....	170
b) Le contrôle a priori, le mécanisme d'alerte précoce .....	171
2. La coopération interparlementaire horizontale informelle dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce .....	173
B. Un regard critique porté sur l'efficacité de contrôle du principe de subsidiarité.....	175
1. Les inégales implications des parlements nationaux sur le contrôle du principe de subsidiarité : l'altération de l'effectivité dudit contrôle .....	175
a) Les différentes prérogatives conférées aux commissions spécialisées des affaires européennes des parlements nationaux concernant le contrôle du respect du principe de subsidiarité .....	175
b) Le choix du dialogue politique au détriment du mécanisme d'alerte précoce.....	180
2. L'inefficacité inhérente au système de contrôle du principe de subsidiarité .....	182
a) L'insuffisance de la contrainte imposée à la Commission .....	182
b) La coopération interparlementaire : un moyen de dépasser l'inefficacité du contrôle du principe de subsidiarité ? .....	183
<b>§2. Une intervention progressive de la coopération interparlementaire dans le processus normatif européen.....</b>	<b>186</b>
A. Le dialogue politique renforcé dite le « carton vert ».....	187
1. Les positions des parlements nationaux sur le « carton vert ».....	187
2. Les positions des institutions de l'UE sur le « carton vert ».....	190
B. La proposition du gouvernement britannique d'introduire un autre type de « carton rouge » 192	
1. L'origine de l'idée d'un « carton rouge ».....	192
2. Les regards sceptiques sur le potentiel d'un « carton rouge » .....	193
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 .....	194
<b>CONCLUSION DU TITRE I.....</b>	<b>196</b>
<b>TITRE II – LA MISE EN PLACE DES DIFFÉRENTES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES DANS L'UE.....</b>	<b>198</b>
<b>CHAPITRE 1. L'ORGANISATION LABORIEUSE MAIS FINALEMENT SOUPLE DES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES.....</b>	<b>198</b>

<b>Section I – Les modalités d’organisation des coopérations interparlementaires</b>	<b>198</b>
<b>§1. Les aspects généraux de l’organisation des coopérations interparlementaires</b>	<b>199</b>
A. L’histoire de l’établissement et les objectifs des coopérations interparlementaires	199
1. La Conférence des Présidents des Parlements de l’UE (CPPUE)	199
2. La COSAC	202
3. La Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC	204
4. La Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l’UE	206
5. Le Groupe de contrôle parlementaire conjoint d’Europol	207
B. Les caractéristiques communes de l’organisation des coopérations interparlementaires	210
<b>§2. Les aspects particuliers de l’organisation des coopérations interparlementaires</b>	<b>215</b>
A. La nature variable de l’acte définissant l’organisation interne	215
B. Les autres caractéristiques particulières de l’organisation des coopérations interparlementaires	217
<b>Section II – Les difficultés organisationnelles des coopérations interparlementaires</b>	<b>219</b>
<b>§1. Le problème relatif à la représentativité</b>	<b>220</b>
A. Le dilemme de la fixation de la taille des délégations	220
B. Le changement fréquent des membres d’une délégation	222
<b>§2. Les motifs d’inefficacité relatifs à l’organisation des coopérations interparlementaires</b>	<b>224</b>
A. Le nombre limité des Conférences/réunions interparlementaires	224
B. L’opacité des réunions des groupes politiques	226
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	228
<b>CHAPITRE 2. LE FONCTIONNEMENT FRICTIONNEL DES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES</b>	<b>229</b>
<b>Section I – Les modalités de fonctionnement des coopérations interparlementaires</b>	<b>229</b>
<b>§1. La définition des modalités de fonctionnement des coopérations interparlementaires</b>	<b>230</b>
A. Le pouvoir de s’auto-organiser	230
B. Le pouvoir d’arrêter des conclusions/contributions	237
<b>§2. L’organisation des travaux</b>	<b>242</b>
A. Définition de l’ordre du jour	242
B. L’organisation des débats	245
1. La conduite des réunions	246
2. L’organisation des réunions extraordinaires	248
3. L’ordre des interventions	248
C. Les travaux linguistiques	250
<b>Section II – Les difficultés relatives au fonctionnement des coopérations interparlementaires</b>	<b>252</b>
<b>§1. L’absence d’un débat contradictoire</b>	<b>252</b>
A. Les discours relativement plus longs des orateurs invités	253
B. Le temps limité de parole des parlementaires participants	253
<b>§2. Les motifs d’inefficacité</b>	<b>255</b>
A. Le manque de moyens contraignants pour un contrôle interparlementaire effectif	256
B. Les motifs d’inefficacité dans les travaux de documentation	257
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	259
<b>CONCLUSION DU TITRE II</b>	<b>260</b>
<b>CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE</b>	<b>261</b>
<b>PARTIE II – L’UTILITÉ D’UNE COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE À CONSOLIDER</b>	<b>263</b>

<b>TITRE I – LE BILAN DES COOPÉRATIONS INTERPARLEMENTAIRES EXISTANTES.....</b>	<b>264</b>
<b>CHAPITRE 1. LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE TRANSVERSALE.....</b>	<b>264</b>
<b>Section I – La COSAC, une pionnière dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE .....</b>	<b>265</b>
<b>§1. La COSAC, une arène pour européeniser les parlements nationaux de l'UE .....</b>	<b>265</b>
A. La diversité des thèmes à traiter au sein de la COSAC .....	267
1. La diversité des thèmes de discussion, un élément permettant aux parlements nationaux d'être européens .....	268
2. L'impact du caractère transversal de la COSAC sur la coopération interparlementaire sectorielle.....	273
B. La COSAC, un laboratoire de la démocratie représentative de l'UE.....	274
1. Les efforts de la COSAC pour mettre en œuvre le mécanisme d'alerte précoce .....	275
2. Les efforts de la COSAC pour mettre en œuvre l'idée de carton vert.....	278
<b>§2. La transformation de la COSAC en une seconde Chambre parlementaire en Europe ? .....</b>	<b>280</b>
A. Les défis de la COSAC .....	280
B. L'examen de la possibilité de créer une seconde Chambre parlementaire en Europe.....	283
<b>Section II – La CPPUE, une conférence pilote des coopérations interparlementaires.....</b>	<b>289</b>
<b>§1. La CPPUE, une conférence coordinatrice des activités interparlementaires .....</b>	<b>289</b>
A. L'existence des réunions régulières des administrations parlementaires au niveau supérieur .....	290
B. Le rôle 'quasi-constitutionnel' .....	294
1. Le rôle quasi-constitutionnel dans la création de la CIP pour la PESC/PSDC et celle de la CIP sur la SCEG.....	294
2. Le rôle quasi-constitutionnel un peu limité dans la mise en place du GCPC d'Europol .....	296
<b>§2. La place ambiguë de la CPPUE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE.....</b>	<b>297</b>
A. Les défis de la CPPUE .....	297
B. Les propositions pour la CPPUE.....	299
1. Le renforcement de la base juridique de la CPPUE .....	299
2. Le rôle de promotion d'IPEX.....	301
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....	302
<b>CHAPITRE 2. LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE SECTORIELLE .....</b>	<b>303</b>
<b>Section I – La coopération sectorielle présidée par un seul parlement.....</b>	<b>303</b>
<b>§1. La Conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC, une coopération interparlementaire sectorielle présidée uniquement par le Parlement de la Présidence .....</b>	<b>304</b>
A. Les forces et les faiblesses de la CIP pour la PESC/PSDC.....	304
1. Les forces de la CIP pour la PESC/PSDC .....	304
2. Les faiblesses de la CIP pour la PESC/PSDC .....	313
B. Les perspectives : au-delà d'un canal de communication entre les parlementaires nationaux et les députés européens.....	317
<b>§2. Les réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE, une coopération interparlementaire sectorielle présidée généralement par le Parlement européen.....</b>	<b>321</b>
A. L'émergence des réunions interparlementaires organisées par les commissions du PE .....	322
1. La mise en place d'un contrôle décentralisé des projets des actes normatifs européens .....	323
2. Une première esquisse de la phase de création d'une nouvelle Conférence interparlementaire.....	326

B. Les réunions interparlementaires des commissions sectorielles du PE comme groupes de travail des Conférences interparlementaires sectorielles.....	328
<b>Section II – La coopération sectorielle coprésidée par le Parlement de la Présidence du Conseil de l'UE et par le Parlement européen .....</b>	<b>330</b>
<b>§1. La Conférence interparlementaire sur la SCEG .....</b>	<b>330</b>
A. L'effectivité non confirmée .....	331
1. Le niveau de participation variable au sein de la Conférence interparlementaire sur la SCEG.....	332
2. La discordance des calendriers du PE et des parlements nationaux.....	336
B. Une étape préparatoire vers un véritable Parlement de la zone euro ?.....	339
1. La nécessité d'un organisme indépendant de surveillance dans la zone euro .....	340
a) Les parlements exclus de l'intégration de la zone euro.....	341
b) Plusieurs options pour renforcer la légitimité démocratique de la zone euro .....	342
2. Une nouvelle réunion interparlementaire des commissions de la zone euro, l'option la plus pertinente pour le contrôle sur la gouvernance de la zone euro.....	349
<b>§2. Le Groupe de Contrôle Parlementaire Conjoint d'Europol .....</b>	<b>351</b>
A. Une mise en place novatrice institutionnelle pour le contrôle parlementaire.....	352
1. Le droit d'information du GCPC .....	352
2. Les efforts du GCPC pour l'amélioration de l'efficacité du contrôle.....	356
a) La possibilité de mettre des annotations sur un projet de conclusions .....	356
b) L'assurance de la continuité du travail du GCPC à travers l'établissement d'un secrétariat .....	357
B. Les recommandations pour le GCPC .....	361
1. Une répartition claire des tâches entre le PE et le GCPC .....	361
2. La désignation du représentant du GCPC aux réunions du conseil d'administration d'Europol.....	364
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 .....	365
<b>CONCLUSION DU TITRE I.....</b>	<b>368</b>
<b>TITRE II – PLAIDOYER EN FAVEUR D'UN AFFERMISSEMENT DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE AU SEIN DE L'UE.....</b>	<b>369</b>
<b>CHAPITRE 1. POUR UNE CONSOLIDATION DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE AU SEIN DE L'UE.....</b>	<b>369</b>
<b>Section I – L'évaluation de l'état actuel de la coopération interparlementaire au sein de l'UE .....</b>	<b>370</b>
<b>§1. Les forces de la coopération interparlementaire au sein de l'UE.....</b>	<b>370</b>
A. L'assurance des possibilités de débats .....	371
1. La continuité de l'organisation des conférences/réunions interparlementaires.....	372
2. Les ateliers simultanés au sein d'une conférence/réunion interparlementaire .....	374
B. Les contributions des outils et des réseaux interparlementaires à l'échange d'informations et des pratiques parlementaires .....	376
<b>§2. Les faiblesses de la coopération interparlementaire au sein de l'UE .....</b>	<b>381</b>
A. Les problèmes inhérents aux conférences/réunions interparlementaires .....	381
1. Le niveau de participation variable.....	382
2. La remise en cause de la qualité des débats.....	384
B. Les problèmes d'égalité politique .....	386
1. Le niveau différent du pouvoir de contrôle des parlements nationaux de l'UE .....	387
2. Le rôle dominant du PE dans la coopération interparlementaire au sein de l'UE .....	397
<b>Section II – Les perspectives d'avenir de la coopération interparlementaire au sein de l'UE .....</b>	<b>402</b>
<b>§1. Les opportunités de la coopération interparlementaire au sein de l'UE.....</b>	<b>402</b>
A. D'un forum de discussion à un organe de surveillance .....	402
1. Le renforcement du contrôle des responsables des institutions de l'UE.....	404
2. Le recours actif à l'invitation des experts aux réunions/conférences interparlementaires .....	408
B. La coopération interparlementaire, un dispositif d'amélioration des débats démocratiques dans la révision des Traités fondant l'UE .....	415

1. La place de la coopération interparlementaire au sein de l'UE dans le processus de révision des Traités fondant l'UE.....	416
2. L'importance d'un rôle plus actif de la coopération interparlementaire dans le processus de révision des Traités utilisant la méthode de Convention .....	418
<b>§2. Les menaces de la coopération interparlementaire au sein de l'UE.....</b>	<b>420</b>
A. L'émergence de l'eurosepticisme au sein des parlements nationaux et européen .....	421
1. L'indifférence des parlementaires nationaux de l'UE sur les questions européennes, un obstacle de la coopération interparlementaire au sein de l'UE.....	422
2. La dynamisation de la concurrence entre les différentes familles politiques européennes, une solution pour attirer l'attention des parlementaires nationaux de l'UE aux questions européennes.....	426
B. Le recul de la coopération interparlementaire issu de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 .....	431
1. La nécessité de maintenir la coopération interparlementaire au sein de l'UE dans la crise sanitaire.....	432
a) La coopération interparlementaire pour l'échange des informations et des pratiques parlementaires dans la crise sanitaire.....	433
b) La coopération interparlementaire pour le contrôle sur les actions de l'UE, lesquelles sont prises pour gérer les conséquences de la crise sanitaire.....	434
2. Les efforts pour relancer la coopération interparlementaire par vidéoconférence .....	435
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....	437
<b>CHAPITRE 2. POUR UN ÉLARGISSEMENT DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE.....</b>	<b>440</b>
<b>Section I – Le rôle d'inspirateur dans les négociations européennes et internationales.....</b>	<b>440</b>
<b>§1. La coopération interparlementaire et les négociations relatives aux affaires internes de l'UE .....</b>	<b>441</b>
A. La coopération interparlementaire et les négociations relatives à l'adhésion à l'UE .....	441
1. La contribution potentielle de la coopération interparlementaire dans le cadre des négociations relatives à l'adhésion à l'UE .....	442
2. La contribution potentielle de la coopération interparlementaire au contrôle du respect continu des conditions d'adhésion des États membres de l'UE.....	445
a) Les dispositifs ayant but de sanctionner des États membres violant les valeurs de l'UE .....	446
b) La manière dont la coopération interparlementaire contribue à la protection des valeurs de l'UE dans les États membres de l'UE .....	447
B. La coopération interparlementaire et les négociations relatives à la sortie de l'UE .....	449
1. Le rôle du PE dans les négociations sur le <i>Brexit</i> .....	450
2. La coopération interparlementaire liée aux négociations sur le <i>Brexit</i> .....	452
<b>§2. La coopération interparlementaire et des négociations relatives aux affaires externes de l'UE.....</b>	<b>456</b>
A. La coopération interparlementaire et les négociations internationales relatives aux accords commerciaux de libre-échange.....	456
1. La coopération interparlementaire et les négociations liées à l'accord du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) .....	459
2. La coopération interparlementaire et les négociations pour conclure un accord commercial de libre-échange entre l'UE et le Royaume-Uni.....	461
B. La coopération interparlementaire et des négociations internationales sur un accord climatique mondial.....	462
<b>Section II – Le rôle d'inspirateur de l'institutionnalisation de la coopération interparlementaire dans d'autres régions du monde et le rôle de contre-pouvoir .....</b>	<b>466</b>
<b>§1. Le <i>benchmarking</i> de la coopération interparlementaire au sein de l'UE dans d'autres régions du monde .....</b>	<b>466</b>
A. La coopération interparlementaire hors de l'Union européenne .....	467
B. La coopération interparlementaire, un dispositif de contrôle démocratique sur les actions politiques du G7 et du G20 .....	472

<b>§2. La coopération interparlementaire, un contre-pouvoir dans les régions du Pacifique asiatique et indopacifique.....</b>	<b>477</b>
A. La coopération interparlementaire, comme une pierre angulaire pour établir une organisation de sécurité et de coopération dans la région indopacifique et comme un contre-pouvoir permettant de contrôler cette organisation.....	479
1. La nécessité de créer une organisation de sécurité et de coopération dans la région du Pacifique asiatique.....	480
2. La coopération interparlementaire pour le contrôle démocratique sur une organisation de sécurité et de coopération dans la région du Pacifique asiatique.....	483
B. La coopération interparlementaire, un contre-pouvoir pour assurer l'état de droit et des droits de l'homme.....	484
1. L'introduction d'une institution qui est au-dessus des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en Corée du Sud, un angle mort du contrôle sur le niveau de l'état de droit.....	485
2. La coopération interparlementaire, un moyen pour pousser le gouvernement sud-coréen gardant le silence sur des violations des droits de l'homme par la Corée du Nord.....	488
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	491
<b>CONCLUSION DU TITRE II.....</b>	<b>494</b>
<b>CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE.....</b>	<b>496</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>499</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>509</b>
<b>Table des tableaux et graphiques.....</b>	<b>565</b>
<b>Index.....</b>	<b>567</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>570</b>





## ***La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne***

### **Résumé**

La thèse cherche à répondre à la question de savoir si la coopération interparlementaire au sein de l'UE (ci-après, la CIP), est en mesure de contribuer au renforcement de la légitimité démocratique de l'UE. Résultant dans une large mesure de la fracture entre le Parlement européen et les parlements nationaux consécutive à l'élection au suffrage universel direct des députés européens, la nécessité de la CIP s'est progressivement renforcée depuis 1979. Dans le contexte où s'élargit l'angle mort du contrôle parlementaire de l'UE sous l'effet du développement de politiques européennes à caractère intergouvernemental, il ressort des présents travaux que la CIP peut être un dispositif susceptible de renforcer la légitimation démocratique des actes de l'UE grâce à la complémentarité des Parlements nationaux et européen. En évaluant la CIP à travers une analyse « SWOT », cette thèse non seulement nous amène à comprendre les limites et les éventuels bénéfices de la CIP mais également identifie des pistes de consolidation. En allant au-delà de cette analyse, cette thèse affirme qu'à travers le *benchmarking* de la CIP, d'autres coopérations interparlementaires au niveau mondial, qui relèvent en l'état de la diplomatie parlementaire, peuvent contribuer ensemble à la création d'une forme de parlement mondial, projet audacieux sur lequel pèsent beaucoup de questionnements.

**Mots clefs :** Coopération interparlementaire, Légitimité démocratique, Union européenne, Contrôle parlementaire, Parlement européen, Parlements nationaux

---

### ***The inter-parliamentary cooperation in the European Union***

#### **Abstract**

The thesis seeks to answer the following question: is the inter-parliamentary cooperation in the EU (hereinafter the IPC) able to contribute to reinforcing the EU's democratic legitimacy? Resulting to a large extent from the gap between the European Parliament and the national parliaments as a result of the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, the necessity of the IPC has progressively increased since 1979. In the context where the blind angle of the parliamentary control on the EU expands resulting from the development of the European politics taken by the intergovernmental method, it appears from this study that the IPC can be a device which could lead to strengthen the democratic legitimacy of the EU's acts thanks to the complementarity between the European Parliament and the national parliaments. In assessing the IPC through a SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) analysis, this thesis not only leads us to understand the limits and the potential benefits of the IPC but also identifies possible solutions to consolidate it. Going beyond this analysis, this thesis affirms that through the benchmarking of the IPC, other inter-parliamentary co-operations at a global level, which remain a parliamentary diplomacy, can together contribute to the creation of a world parliament, a bold project on which many questions weigh.

**Keywords :** Inter-parliamentary cooperation, Democratic legitimacy, European Union, Parliamentary control, European Parliament, National parliaments

**Unité de recherche/Research unit :** *Centre de Recherche Droits et Perspectives du Droit (ULR n° 4487), Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales (FSJPS), 1 place Déliot-CS 10629-59024 Lille Cedex(contact :sylvie.marchant@univ-lille.fr), <https://crdp.univ-lille.fr>*

**Ecole doctorale/Doctoral school :** *Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59000 Lille, edsjpg@univ-lille.fr, <https://edsjpg.univ-lille.fr>*

**Université/University :** *Université de Lille, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, <https://www.univ-lille.fr>*