

**Rapport de M. Bernard Accoyer,
Président de l'Assemblée nationale**

**LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DU TRAITE DE LISBONNE
PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX**

2008 fut une année dense pour l'Europe, qui a dû faire face à une succession de crises redoutables.

Dès l'été, au moment même où l'attention des Etats-Unis d'Amérique était tout entière concentrée sur son grand débat politique, la crise géorgienne a mis l'Union en première ligne pour enrayer la dynamique de la guerre.

Quelques semaines plus tard, la crise financière a bouleversé l'équilibre économique mondial.

Enfin, le conflit de Gaza au tournant de l'année nous a brutalement rappelé que l'Europe devra prendre toute sa part dans la construction d'une paix durable au Proche-Orient.

Ce besoin d'Europe a fort heureusement été entendu. L'Union a en effet bâti, sur son unité, des réponses rapides et efficaces.

En Géorgie, dès le 12 août un cessez-le-feu était négocié, avant que ne soit scellé le 12 septembre un accord de retrait.

Face à la crise financière, l'Europe a pris ses responsabilités : pour gérer l'urgence, les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont entendus sur un plan de redressement des banques ensuite efficacement décliné par chaque Gouvernement, pendant que la Banque centrale européenne assurait la consolidation quotidienne des marchés financiers. Pour tracer les voies de sortie de crise, l'Europe, unie, a proposé de réformer en profondeur le système financier en associant à cette tâche les pays émergents, prenant l'initiative du sommet de Washington et organisant le G 20 à Londres le 2 avril prochain.

Au même moment, sous l'impulsion de la présidence française, l'Union s'est attachée à donner des preuves tangibles de sa capacité à résoudre les problèmes concrets auxquels sont confrontés ses citoyens.

Un pacte de l'immigration a été adopté, pragmatique et efficace. L'Union pour la méditerranée a jeté un pont entre les deux rives de notre mer commune.

Et surtout, l'Europe s'est donnée les moyens de demeurer la force pionnière dans la lutte contre le changement climatique, grâce à un paquet législatif ambitieux.

2008 fut donc, à bien des égards, l'année des « défis relevés ».

C'est en soi une avancée importante dans la question décisive qui nous préoccupe tous : la réduction du fossé démocratique qui sépare aujourd'hui trop souvent l'Europe de ses citoyens. Se détachant de son image de machine obscure et bureaucratique, l'Union a clairement manifesté ces derniers mois son dynamisme et sa capacité à répondre, dans l'urgence mais aussi dans un souci de responsabilité à l'égard des générations futures, aux besoins des peuples.

Ces progrès doivent nous encourager à franchir une nouvelle étape : montrer que l'Europe, dont les réalisations concrètes sont aujourd'hui manifestes, c'est aussi l'affaire des peuples, qu'ils ont leur mot à dire dans le choix de ses politiques.

Et 2009 s'impose ici comme une échéance incontournable. Les élections européennes de juin prochain donneront en effet le coup d'envoi à une nouvelle législature, renouvelant les équipes et les projets afin de tracer les nouvelles orientations de l'action commune. Il ne faut pas manquer ce rendez-vous décisif et nous mettre dès à présent en ordre de marche pour donner une nouvelle impulsion à la démocratisation de l'Union.

* *
 *

LE TRAITE DE LISBONNE, LE « TRAITE DES PARLEMENTS »

Le traité de Lisbonne prend ici toute sa place. Au-delà de l'indispensable adaptation des mécanismes institutionnels à l'Union élargie, le traité joue un rôle irremplaçable dans le perfectionnement des mécanismes démocratiques européens constituant, à des nombreux égards, le « traité des Parlements ».

C'est évident pour le Parlement européen, qu'il promeut en co-législateur sur un parfait pied d'égalité avec le Conseil.

Mais c'est aussi vrai pour les Parlements nationaux qui doivent jouer le rôle de « relais » entre les peuples nationaux et Bruxelles.

Ils ont à cet égard un double rôle : en direction des peuples, d'abord, pour faire connaître au public les réalisations quotidiennes de l'Union et, par là même, le convaincre de l'utilité de l'Europe ou, parfois, l'encourager à en exiger le perfectionnement, mais aussi en sens inverse, pour faire entendre aux institutions européennes les préoccupations de leurs peuples, et peser à cette fin dans le contenu même des décisions.

Le traité de Lisbonne nous en donne les moyens.

Les nouvelles prérogatives des Parlements nationaux dans le traité de Lisbonne

Reconnaissant dans le corps des traités que les Parlements nationaux « contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union », il leur confère de nouvelles prérogatives que l'on peut classer en trois catégories.

Des **droits à l'information**, d'abord, sont reconnus.

Le traité prévoit en effet que les institutions européennes transmettent directement aux chambres des Parlements nationaux leurs projets d'actes législatifs et leurs documents de programmation (article 2 du protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne), tandis que le Conseil leur adresse les ordres du jour et les résultats de ses sessions, y compris les procès verbaux des sessions au cours desquelles il délibère des projets d'actes législatifs (article 5), ainsi que ses positions sur les projets d'actes législatifs. Dans un même esprit, le traité dispose que les résolutions législatives du Parlement européen sont transmises dès leur adoption aux Parlements nationaux (article 4 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité). Ainsi, les Parlements nationaux ont l'opportunité d'être pleinement informés à toutes les étapes de la procédure décisionnelle européenne.

Ce droit à l'information se mue en une obligation de **notification** aux Parlements nationaux s'agissant des demandes d'adhésion à l'Union européenne (article 49 du traité sur l'Union européenne dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne), des projets de révision des traités (article 48 du traité sur l'Union européenne) ainsi que des mécanismes et des résultats de l'évaluation des politiques de l'Union dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

En parallèle, les Parlements nationaux se voient confier des **droits à l'objection**.

L'article 48 du traité sur l'Union européenne dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne accorde ainsi à chaque Parlement national un droit de veto sur les **projets de révision simplifiée des traités**, qui permettent au Conseil d'étendre à l'unanimité le champ de la majorité qualifiée et celui de la codécision. Cette opposition doit être notifiée dans les six mois qui suivent la transmission du projet.

Dans ce même délai, l'article 81 du traité permet à tout Parlement national de s'opposer aux décisions unanimes du Conseil déterminant les aspects du **droit de la famille** ayant une incidence transfrontière susceptible de faire l'objet d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire.

Surtout, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité leur confie la mission de veiller à ce que l'Union intervienne seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Ce **contrôle de la subsidiarité** s'exercerait en amont et en aval de la procédure décisionnelle européenne.

A cette fin, le protocole précité impose aux institutions de l'Union de transmettre directement à chaque Chambre des Parlements nationaux leurs projets d'actes législatifs. Toute Chambre peut ensuite, dans les huit semaines qui suivent la transmission du projet d'acte dans la dernière langue traduite de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles elle estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

L'innovation décisive tient à la portée juridique dont les avis sont assortis.

Dans le cas où les avis motivés représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux Parlements nationaux (chaque Chambre d'un Parlement bicaméral disposant d'une voix tandis que les Parlements monocaméraux disposent de deux voix), la Commission où, le cas échéant, le groupe d'Etats membres au Conseil ou le Parlement européen réexaminent leur projet et doivent motiver son éventuel maintien. Ce seuil est d'ailleurs abaissé à un quart des voix pour les actes relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. C'est le « carton jaune ».

Lorsque la majorité des Parlements dénoncent un projet d'acte, le Parlement européen et le Conseil examinent, avant d'achever la première lecture, sa conformité au principe de subsidiarité et peuvent le rejeter en vertu respectivement d'une majorité simple des suffrages ou d'une majorité de 55% des membres du Conseil. C'est le « carton orange ».

En aval de la procédure, chaque Chambre des Parlements nationaux peut former un recours auprès de la Cour de justice de l'Union européenne pour demander l'annulation d'un acte contraire au principe de subsidiarité. C'est le « carton rouge ».

Enfin, de nouvelles prérogatives témoignent de la volonté de faire **participer les Parlements nationaux** à la prise de décision européenne.

L'article 48 du traité sur l'Union européenne dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne prévoit ainsi la **participation de leurs représentants aux Conventions** chargées d'examiner les projets de révision ordinaire des traités et d'adopter, par consensus, une recommandation à la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres convoquée en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications apportées aux traités.

En parallèle, l'article 12 du traité pose le principe de la **participation des Parlements nationaux aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice** et de leur association au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust. Dans cette logique, l'article 71 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne dispose que les Parlements nationaux sont tenus informés des travaux du comité permanent institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure.

Un rôle nouveau dans la prise de décision européenne

Ce faisceau de prérogatives dessine un rôle original pour les Parlements nationaux : **veiller, au jour le jour, à ce que l'Europe apporte une réelle valeur ajoutée à ses citoyens** et participer à l'indispensable contrôle de l'efficacité réelle des actions entreprises par l'Union.

Elles sont aussi de nature à nous encourager à faire évoluer en profondeur les modalités de notre implication dans les affaires européennes.

Grâce au contrôle de la subsidiarité, les Parlements nationaux pourront se saisir très tôt des projets européens et auront les moyens de les influencer efficacement, se libérant du rôle réducteur de simples chambres d'enregistrement ratifiant, après la bataille, des normes européennes qui s'imposent à tous.

Grâce à leurs prérogatives dans la révision des traités, qui complètent légitimement leur pouvoir souverain de ratification, ils pèseront de tout leur poids dans la définition des grandes directions de la marche de l'Europe.

Grâce à leurs droits d'objection, ils auront les moyens de faire respecter une saine répartition des compétences assurant que l'Union concentre son expertise et son ambition sur les sujets sur lesquels elle apporte de réels progrès et ne se perde pas dans la vaine obsession d'une réglementation tatillonne.

Et la mission de contrôle de l'édification de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice permettra de s'assurer que, dans ces matières si importantes pour la vie quotidienne de nos concitoyens, l'efficacité et la justice sont les aiguillons de l'action.

* *
*
*
*

SE METTRE EN ORDRE DE MARCHE DES LE DEBUT DE LA NOUVELLE LEGISLATURE EUROPEENNE

Les progrès que comporte le traité de Lisbonne constituent ainsi des réponses essentielles au besoin de démocratie. Il serait dans ce contexte **regrettable de ne pas profiter de l'élan de mobilisation démocratique que porteront les élections de 2009** et la définition d'une nouvelle phase de l'activité législative pour mettre en œuvre l'ensemble des nouvelles dispositions qui sont autant de gages donnés aux peuples de notre volonté inébranlable de renforcer la démocratie européenne.

C'est dans cet esprit, et mu par l'urgence de répondre aux inquiétudes qu'avait récemment exprimé le peuple irlandais, que j'avais proposé au cours de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne de Lisbonne des 20 et 21 juin dernier **d'engager, pour les pays qui le souhaitent, la mise en œuvre anticipée des dispositions du traité de Lisbonne qui donnent des nouveaux pouvoirs aux Parlements nationaux.**

Cette démarche ne préjuge en rien de l'issue des ratifications du traité, qui demeurent de la compétence souveraine de chaque Etat membre.

Elle est plus modeste. S'il existe dans le traité de Lisbonne des éléments propres à renforcer le lien unissant l'Union à ses peuples, et si certaines de ces dispositions peuvent être appliquées dès à présent sur la base du volontariat, pourquoi attendre ?

Nous savons aujourd'hui qu'après que vingt cinq Parlements nationaux aient ratifié le traité, le Conseil européen s'est entendu sur les voies d'une sortie de crise passant par l'adoption de garanties juridiques répondant aux préoccupations du peuple irlandais et par le maintien d'une Commission européenne comprenant un national de chaque Etat membre. En parallèle, le Parlement de la République tchèque a entamé l'examen du projet de loi de ratification. Cette situation permet d'envisager une entrée en vigueur possible du nouveau traité, qui ne devrait cependant pas être antérieure à l'automne 2009.

Or, le rendez-vous démocratique a lieu à l'été 2009. **Nous devons être prêts à assumer nos nouvelles responsabilités dès le début de la prochaine législature du Parlement européen.**

* *
*

Le précédent de la transmission directe aux Parlements nationaux des propositions de la Commission européenne

Comment faire ? La Commission européenne nous a montré le chemin.

Le Président M. José Manuel Barroso a proposé, dès la fin de 2005, **d'expérimenter le contrôle de la subsidiarité** par les Parlements nationaux, dans le silence des traités et sur une base informelle. Le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a pris acte de l'initiative de la Commission et fixé ses lignes directrices en :

– approuvant l'engagement de la Commission de rendre « directement accessibles aux parlements » toutes ses nouvelles propositions et ses documents de consultation ;

– délimitant un champ de contrôle particulièrement vaste, les Parlements pouvant formuler des observations « eu égard en particulier [donc pas seulement] aux principes de subsidiarité et de proportionnalité » ;

– invitant la Commission à examiner « avec toute l'attention requise » les avis parlementaires.

Sur ce fondement, la Commission a entrepris de transmettre directement aux Parlements nationaux, à partir du 1^{er} septembre 2006, l'ensemble de ses propositions de directives et de règlements, ses documents de consultations (livres blancs et livres verts) et son programme de travail annuel. Depuis cette date, elle recueille leurs avis auxquels elle s'astreint à répondre.

Cette procédure a rencontré un réel succès. Plus de 200 avis ont été rendus par les Parlements nationaux sur une centaine de propositions.

L'Assemblée nationale française, pour sa part, a ainsi examiné la proposition de règlement sur la compétence et les règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale (19 septembre 2006), la proposition de directive sur l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, le projet de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme (19 décembre 2007), la proposition de directive relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle (22 juillet 2008) la proposition de directive relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques et la proposition de directive relative aux normes de qualité et de sécurité des organes humains destinés à la transplantation (28 janvier 2009). Dans ce cadre, elle a émis deux avis contestant la conformité au principe de proportionnalité de la proposition de directive sur l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (avis du 19 décembre 2006) et de la proposition de directive relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques (avis du 7 janvier 2009).

De toute évidence, les avis émis n'emportent pas aujourd'hui les effets juridiques que leur associe le traité de Lisbonne. Ils n'en bénéficient pas moins d'un poids politique certain. Ils témoignent surtout de **la volonté des Parlements nationaux de se saisir avec force de leur nouvelle mission de contrôle.**

La procédure initiée par la Commission européenne a par ailleurs encouragé les Parlements nationaux à définir les méthodes d'un travail collectif et à développer à cette fin une coopération parlementaire dynamique démultipliant l'efficacité du contrôle.

La Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne a ainsi approuvé la modernisation du fonctionnement du projet IPEX, base de données qui rassemble et met à la disposition des utilisateurs l'intégralité des documents publiés par la Commission européenne depuis 2006 auxquels sont associés les divers documents de contrôle émanant des Parlements nationaux.

La Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes s'est pour sa part attachée à encourager l'usage du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité. Elle conduit en particulier des exercices pilotes qui incitent les Parlements nationaux à examiner de mêmes propositions de la Commission européenne préalablement sélectionnées en commun pour leur importance particulière ou les difficultés éventuelles qu'elles posent au regard du respect du principe de la subsidiarité.

Plus récemment, le groupe de travail des représentants permanents des Parlements nationaux auprès de l'Union européenne a présenté à la XL^e COSAC, qui s'est tenue à Paris les 3 et 4 novembre dernier, des propositions pour améliorer la coopération en vue de l'application du protocole sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité, encourageant notamment les échanges réguliers, précoces et informels d'information sur les examens menés par les diverses Chambres au moyen du réseau des représentants permanents.

Les Parlements nationaux ont ainsi acclimaté leur nouvelle mission, détectant les éventuelles difficultés qui pourraient se poser dans le régime du traité de Lisbonne (soulevant par exemple la question du traitement des semaines de vacances parlementaires dans le calcul du délai de huit semaines fixé aux avis motivés) et se trouvant aujourd'hui en position d'assurer avec efficacité le contrôle et la coopération interparlementaire qui en accroît la portée (et, si et lorsque le traité de Lisbonne entrera en vigueur, en déclenche les conséquences juridiques).

* *
*

Quatre propositions pour aller plus loin

Dans un esprit comparable, une nouvelle étape dans la mise en place des prérogatives parlementaires pourrait être franchie dès le début de la prochaine législature du Parlement européen.

Proposition n° 1

Il serait ainsi possible de **demander au Conseil de l'Union européenne de transmettre directement aux Parlements nationaux ses projets d'actes législatifs** (règlements, directives, décisions-cadres et décisions) afin que ces derniers soient en mesure de s'exprimer, sur une base informelle et volontaire, qui pourrait prendre la forme d'une lettre adressée par le Président de la Chambre concernée au Président du Conseil, sur l'ensemble des projets d'actes examinés dès le début de la nouvelle législature du Parlement européen, moment où traditionnellement se concentrent les propositions concrétisant le nouvel élan politique lié aux élections.

Il importe en effet de rappeler que l'article 31 du traité sur l'Union européenne dans sa rédaction en vigueur accorde un droit d'initiative à chaque Etat membre pour soumettre au Conseil de l'Union des projets de décisions-cadres et de décisions intervenant dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Or, ces décisions revêtent souvent une **importance particulière en touchant à des matières au centre de la vie quotidienne de nos concitoyens**. Elles appellent par conséquent une attention soutenue des Parlements nationaux afin de veiller au respect du principe de la subsidiarité. Bien entendu, ces transmissions n'emporteraient aucune conséquence juridique pour les institutions européennes.

Proposition n° 2

S'agissant des effets des avis parlementaires, il apparaît envisageable aujourd'hui d'inviter les Parlements nationaux qui le souhaitent à **engager une démarche commune lorsqu'un nombre significatif de Chambres ou de Parlements – par exemple une dizaine – s'accordent** pour estimer qu'une proposition d'acte européen enfreint le principe de subsidiarité.

Ainsi, par exemple, alertés par l'intermédiaire du réseau de leurs représentants permanents à Bruxelles, les Parlements nationaux volontaires pourraient prendre l'initiative d'adresser une lettre commune au Président de l'institution européenne concernée. Une telle démarche serait de nature à donner une solennité particulière aux observations sur lesquelles s'accordent plusieurs Parlements, et renforcerait sans nul doute la portée du contrôle ainsi effectué.

Proposition n° 3

L'actualité européenne offre parallèlement l'opportunité d'**intensifier dès à présent la participation des Parlements nationaux aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.**

L'Union est en effet appelée à définir en 2009 un nouveau programme pluriannuel définissant les priorités de l'action commune dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui succédera au programme de La Haye. La Commission européenne s'est attachée à lancer un vaste débat préparatoire en engageant le 25 septembre dernier une consultation publique.

Dans ce contexte, il serait possible de mettre en place un **vaste forum parlementaire, qui idéalement se réunirait à Stockholm quelques semaines avant que le Conseil européen se prononce sur le futur programme.** Entre temps, des « correspondants » pourraient être spécialement désignés dans les Parlements nationaux volontaires afin de faire remonter à Bruxelles les propositions de leurs collègues parlementaires et d'impulser des débats au sein de leur propre assemblée.

Proposition n° 4

Comme il a été vu supra, les Parlements nationaux se voient reconnaître par le traité de Lisbonne un rôle décisif dans la détermination des grandes orientations de la construction européenne, grâce, d'une part, à leur participation de droit aux futures Conventions chargées de débattre au préalable de toute modification importante des traités et, d'autre part, à leur droit de veto sur les révisions simplifiées des traités.

Dans cet esprit, il apparaît utile que les **parlements nationaux soient étroitement associés aux travaux du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe à l'horizon 2020** présidé par M. Felipe Gonzalez, par exemple au moyen de l'organisation d'une réunion interparlementaire précédant immédiatement la remise du rapport du groupe de réflexion au Conseil européen de juin 2010.

* *
*