

# LA NOUVELLE CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE POUR LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Valentin Kreilinger | *Chercheur à Notre Europe – Institut Jacques Delors*

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière se réunit pour la première fois à Vilnius les 16 et 17 octobre 2013. Il fut décidé de sa création par les Présidents de tous les parlements de l'Union européenne en avril 2013. Cette décision fut prise sereinement, mais c'est finalement lors de la première rencontre de cette conférence qu'apparaît l'idée d'une conférence interparlementaire qui assurerait un échange parlementaire et le contrôle des questions liées à l'Union économique et monétaire (UEM). Ce Policy paper passe au crible l'accord sur la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière.

La première partie évalue les fonctions qu'une conférence interparlementaire peut assumer et fait le bilan des deux autres conférences interparlementaires de l'Union européenne (voir pages 3 à 7) : La Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires des parlements de l'Union européenne (COSAC) et la Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). La taille des délégations envoyées par les parlements nationaux à ces conférences interparlementaires varie de façon significative : seuls quelques États membres y ont régulièrement envoyé six députés, tandis que certains États n'ont envoyé en moyenne que deux députés sur les sept dernières réunions de la COSAC entre 2010 et 2013.

“ IL EST NÉCESSAIRE  
D'AMÉLIORER LE CONTRÔLE  
PARLEMENTAIRE AFIN  
DE CONSTRUIRE UNE  
« VÉRITABLE » UEM ”

Dans la deuxième partie (voir pages 8 à 17) de ce Policy paper sont examinées les difficultés politiques qu'il y a à avancer dans le champ de mine institutionnel que constitue l'article 13 du TSCG, qui a entériné une conférence interparlementaire de ce type « dans le but de débattre des politiques budgétaires et autres questions couvertes par ce Traité » et qui présente des éléments clefs de la décision prise à la Conférence des Présidents d'avril 2013. L'analyse approfondie des positions des différents acteurs se base sur des documents de travail, des rapports, des résolutions et autres documents provenant à la fois des parlements nationaux et des institutions européennes.

La troisième partie de ce document (voir pages 18 à 21) qualifie, à ce stade, l'accord sur la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière d'« occasion manquée » : l'aménagement institutionnel n'a pas été suffisamment bien défini. Le Policy paper explique comment les parlements nationaux sont, une fois de plus, passés à côté de leur chance de devenir des acteurs collectifs dans l'UE et étudie les façons d'améliorer le profil des conférences interparlementaires et de faire en sorte que fonctionne la nouvelle conférence sur la gouvernance économique et financière. Le projet de Règlement intérieur qui devra être adopté les 16-17 octobre 2013 constitue une avancée considérable dans le sens d'une clarification du fonctionnement de la conférence. Ce Policy paper propose cinq recommandations appelant à une amélioration du contrôle parlementaire à tous les niveaux, afin que les parlements persévèrent dans les futurs développements visant à construire une « véritable » UEM et que le contrôle parlementaire devienne, lui aussi, « véritable ».

Le Policy paper conclut en affirmant la valeur de la mise en place de cette Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière dans le contexte d'un lien entre solidarité et contrôle au sein de l'UEM. À long terme, cette conférence pourrait devenir l'arène où se livrent les batailles concernant la direction de la politique économique de l'Union.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<b>1. Bilan des conférences interparlementaires dans l'Union européenne</b>	<b>3</b>
1.1. Fonctions des conférences interparlementaires	4
1.2. La Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)	4
1.3. La Conférence interparlementaire pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESEC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)	6
1.4. D'autres cadres interparlementaires dans l'UE	7
<b>2. De l'article 13 du TSCG à la première Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière (2011-2013)</b>	<b>8</b>
2.1. L'accord sur la disposition de l'article 13 du TSCG	9
2.2. Les préférences des acteurs impliqués dans les discussions sur sa mise en œuvre	11
2.2.1. Herman Van Rompuy: réduire progressivement le rôle des parlements nationaux	11
2.2.2. Opposition du Parlement européen et de la Commission européenne	12
2.2.3. Tentatives des parlements nationaux d'influencer le débat	13
2.2.4. La proposition du « document de travail » du Luxembourg	13
2.2.5. Un tir ami des autres parlements nationaux	14
2.3. La décision prise à la Conférence des présidents d'avril 2013.	15
2.4. Résumé	17
<b>3. Comment faire en sorte que la conférence interparlementaire d'ECOFIN fonctionne mieux ?</b>	<b>18</b>
3.1. Une occasion manquée pour une mise en œuvre ambitieuse de l'article 13 du TSCG	18
3.2. Améliorer le profil de la conférence interparlementaire d'ECOFIN	20
3.3. Recommandations pour un contrôle parlementaire dans une véritable Union économique et monétaire	21
CONCLUSION	24
LISTE DES GRAPHIQUES, TABLEAUX ET ENCADRÉS	27

## INTRODUCTION

Une Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière présente l'avantage de mettre en commun (voire de partager) une expertise parlementaire, là où la souveraineté est déjà mise en commun ou partagée. L'architecture institutionnelle de l'UEM (avec une politique monétaire comme unique compétence de l'UE et avec des politiques économiques qui commencent à être plus étroitement coordonnées au niveau européen, mais qui continuent d'être des politiques nationales plutôt qu'une politique unique et commune) appelle à davantage de contrôle parlementaire et à un contrôle de meilleure qualité des actions exercées par les exécutifs (gouvernements nationaux et institutions européennes). Si en plus de cela l'UEM s'en trouve mieux intégrée et devient une « véritable » UEM, un « véritable » contrôle parlementaire s'avère nécessaire pour garantir le contrôle démocratique et l'obligation de rendre des comptes.

Ce contrôle **ne peut être exercé ni par le Parlement européen seul, ni de façon individuelle par les parlements nationaux des États membres**, même si tout cela est important pour la dimension démocratique de l'Union politique. Seule une arène interparlementaire, où députés nationaux et européens peuvent se rencontrer régulièrement, comme lieu de discussion et point de rencontre entre les institutions démocratiquement légitimées aux niveaux européen et national, pourrait aider à réduire les carences manifestes du contrôle parlementaire, dans la mesure où elle serait conçue de façon ambitieuse et correctement alimentée.

“ LA DÉCISION DE  
CRÉER UNE CONFÉRENCE  
INTERPARLEMENTAIRE  
EST EN FAIT UNE VIEILLE  
SOLUTION POUR UN  
NOUVEAU PROBLÈME ”

La décision de créer une telle conférence interparlementaire dans le domaine de la coordination des politiques budgétaires et économiques est en fait une **vieille solution pour un nouveau problème** (première partie), mais **le chemin qui mène à Vilnius** — où aura lieu la première réunion de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière les 16 et 17 octobre 2013 — **fut long et chaotique** (deuxième partie). À ce stade, **la décision de créer une conférence interparlementaire manque d'ambition et laisse de nombreuses questions sans réponses**. Le projet de Règlement intérieur apporte quelques réponses, mais les conférences interparlementaires ont besoin d'une plus grande visibilité, et le contrôle parlementaire devrait être amélioré à tous les niveaux de manière à ce que les parlements persévèrent dans les futurs développements visant à construire une « véritable » UEM. Il importe à présent de faire en sorte que la nouvelle Conférence sur la gouvernance économique et financière fonctionne (troisième partie).

## 1. Bilan des conférences interparlementaires dans l'Union européenne<sup>1</sup>

Les parlements nationaux ont été considérés comme les « perdants ou retardataires »<sup>2</sup> dans leur cheminement vers l'Europe, mais ils apprennent à « réagir »<sup>3</sup>. Alors que bon nombre d'interactions interparlementaires revêtaient un caractère informel (voir 1.4), les conférences interparlementaires passaient, elles, pour des mécanismes formels de l'interaction interparlementaire<sup>4</sup>. La *Conférence des organes parlementaires* spécialisés dans les *affaires communautaires des parlements de l'Union européenne* (COSAC), le prototype même de la conférence interparlementaire, a aussi été répertoriée comme étant un « forum délibératif »<sup>5</sup>.

1. L'auteur tient à remercier Yves Bertoncini pour de très utiles commentaires sur cet article et Olivier Rozenberg pour de très utiles commentaires sur une version précédente de l'article.  
2. Maurer, Andreas et Wolfgang Wessels (éds), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos, 2001.  
3. Raunio, Tapio et Simon Hix (2000), "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government", *West European Politics*, 23(4), p. 142-168.  
4. Neunreither, Karl, "The European Parliament and National Parliaments: Conflict and Cooperation", in: Katrin Auel and Arthur Benz (éds), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, London: Routledge, 2006, p. 164-178.  
5. Larhant Morgan, *La coopération interparlementaire dans l'UE. L'heure d'un nouveau départ?*, *Policy Paper No 16, Notre Europe - Jacques Delors Institute*, 2005, p. 3-18 (dernière révision: 20/09/2013).

L'idée d'instaurer des conférences interparlementaires a récemment réémergé, mais la décision de créer une Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'union européenne est en réalité **une vieille solution pour un nouveau problème**. Dans les sections qui suivent nous examinons les fonctions des conférences interparlementaires (1.1) et faisons le bilan des deux conférences interparlementaires existant déjà dans l'Union européenne<sup>6</sup> : la *Conférence* des organes *parlementaires* spécialisés dans les *affaires* communautaires des *parlements de l'Union européenne* (COSAC, voir 1.2) et la Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC, voir 1.3). Finalement, autres cadres interparlementaires dans l'UE sont examinés brièvement.

## 1.1. Fonctions des conférences interparlementaires

Aux conférences interparlementaires, les députés des parlements nationaux et les députés du Parlement européen se rencontrent dans un cadre organisé et récurrent pour débattre de sujets d'intérêt commun.

**Les conférences interparlementaires peuvent remplir quatre fonctions principales :**

- contrôler les décisions prises au niveau de l'UE,
- compenser le déclin de la souveraineté parlementaire nationale,
- trouver une expression institutionnelle de soutien politique et d'opposition,
- socialiser les députés de manière à européaniser le contrôle exercé au niveau national, lequel s'articule essentiellement à l'échelle nationale.

“ LA VOLONTÉ  
POLITIQUE DE LAISSER  
LES DEUX CONFÉRENCES  
PARLEMENTAIRES REMPLIR  
CETTE FONCTION N'A PAS  
PORTÉ SES FRUITS”

Le contrôle interparlementaire concerne principalement le contrôle qui ne peut être exercé ni par le Parlement européen seul, ni de façon individuelle par les parlements nationaux des États membres. Il concerne des questions relevant en partie des parlements nationaux, mais dont l'interdépendance avec les États membres est élevée. Une conférence interparlementaire, où les députés nationaux et européens peuvent se rencontrer régulièrement, comme lieu de débats et point de rencontre entre les institutions démocratiquement légitimées aux niveaux nationaux et européen, est susceptible d'améliorer le contrôle parlementaire. Mais jusqu'à présent, la **volonté politique**

de laisser le soin aux deux conférences parlementaires existantes de remplir cette fonction n'a pas vraiment porté ses fruits ; **les conférences interparlementaires existantes ne peuvent pas faire de miracles**.

## 1.2. La Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)

La COSAC a été créée en 1989 sur une proposition de Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale.<sup>7</sup> Lors des conférences intergouvernementales de Maastricht et d'Amsterdam, où le rôle des parlements nationaux et de la COSAC furent aussi débattus, les États membres ont préféré ce **modèle de « coordination mixte »** à celui qui ne consistait qu'à améliorer les procédures de surveillance interne et à celui prévoyant une implication davantage institutionnalisée des parlements nationaux<sup>8</sup>. La base légale de la COSAC est constituée par l'article 10 du Protocole n°1 annexé au Traité de Lisbonne : « Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires [...] promeut l'échange d'informations et de meilleures pratiques

6. Pour une perspective au-delà de l'UE, voir: Stefan Marschall, *European parliaments in transnational organisations: Parliamentary cooperation beyond the European Union*. Document préparé pour la conférence "Fifty Years of Interparliamentary Cooperation", 13 June 2007, Bundesrat, Berlin, organisée par le Stiftung Wissenschaft und Politik, (dernière révision: 20/09/2013).

7. Pour une brève histoire de la COSAC, voir Pryce, Steve, *From Talking Shop to Working Forum: The Evolution of COSAC*, (dernière révision: 20/09/2013).

8. Pour une analyse détaillée des différentes positions, voir Rittberger, Berthold, *Constructing Parliamentary Democracy in the European Union: How Did It Happen?*, in: Kohler-Koch, Beate and Berthold Rittberger (éds), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2007, p. 111-138, en particulier: p. 125-133.

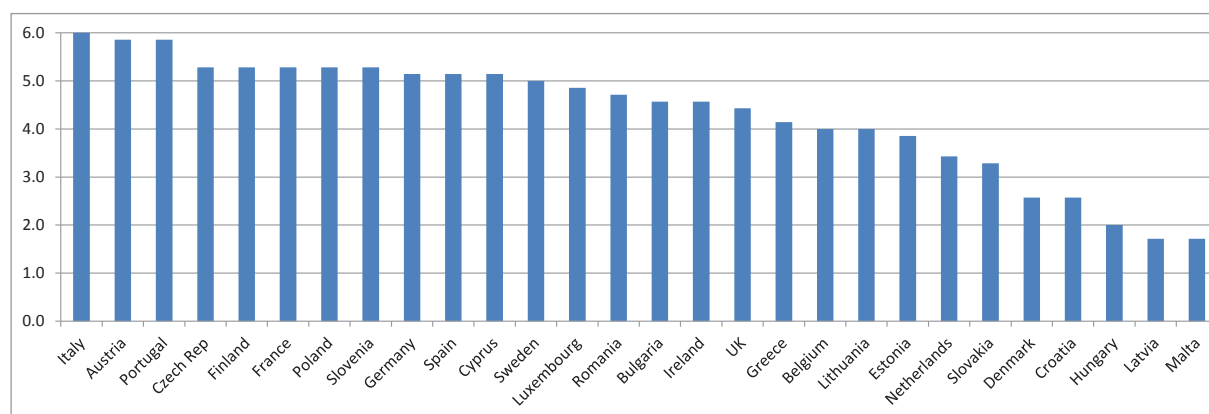
entre les parlements nationaux et le Parlement européen ». La COSAC se réunit deux fois par an et est composée d'un maximum de six députés par pays plus six députés européens (voir tableau 1)<sup>9</sup>.

Tableau 1 Structure et organisation de la COSAC

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA COSAC						
Nom	Présidence	Composition	Participants	Création	Fréquence	Buts
COSAC – Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires	Parlement de l'État membre assurant la présidence tournante du Conseil	6 députés par pays + 6 membres du Parlement européen	Députés des organes spécialisés dans les affaires communautaires, députés européens	1989	Deux fois par an	« Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires [...] promeut l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen » (Article 10, Protocole n°1, Traité de Lisbonne)

La notion de conférence interparlementaire dépend bien entendu de la participation des députés. Une **analyse de leur participation aux sept dernières COSAC** (mai 2010 : Espagne<sup>10</sup>, octobre 2010 : Belgique<sup>11</sup>, mai 2011 : Hongrie<sup>12</sup>, octobre 2011 : Pologne<sup>13</sup>, avril 2012 : Danemark<sup>14</sup>, octobre 2012 : Chypre<sup>15</sup>, juin 2013 : Irlande<sup>16</sup>) qui ont eu lieu depuis l'entrée en force du Traité de Lisbonne en décembre 2009, montre des variations considérables parmi les États membres :

Figure 1 ► Nombre moyen de députés ayant pris part aux COSAC 2010-2013



Source: Propres calculs sur base des listes de participants.

Alors que l'Italie, l'Autriche et le Portugal ont généralement envoyé six députés, d'autres États membres n'ont envoyé, en moyenne, que deux députés (la Hongrie, la Lettonie et Malte). On remarque une légère tendance à avoir davantage de participants provenant des parlements nationaux à système bicaméral, tandis que les petits États membres sont légèrement plus représentés parmi ceux ayant tendance à envoyer moins de députés que la moyenne, et les États membres qui ont rejoint l'UE en 2004 montrent aussi une légère tendance à envoyer moins de députés que la moyenne. Les données permettent de conclure qu'il existe de **grandes variations dans l'intérêt des députés pour ce type de conférence. Cela pourrait s'avérer dangereux pour l'idée de tenir des conférences interparlementaires**, mais il est clair que ce n'est pas de cette façon que « les relations interparlementaires horizontales vont devenir des échanges multilatéraux équilibrés incluant

9. Union européenne, Geschäftsordnung der Konferenz für der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (2011/C 229/01), Amtsblatt der Europäischen Union, 4.8.2011

10. Cortes Generales / Spanish EU Presidency: *Liste des participants, XLIII COSAC*, 30/05/2010-01/06/2010, [dernière révision: 06/08/2013].

11. Parlement fédéral de Belgique / Belgisch Federaal Parlement: *Liste des participants, XLIV COSAC*, 24/10/2010-26/10/2010, [dernière révision: 06/08/2013].

12. Magyar Országgyűlés: *Liste des participants, XLV COSAC*, 29-31/05/2011, [dernière révision: 06/08/2013].

13. Polish Presidency of the EU Council – Parliamentary Dimension: *Liste des participants, XLVI COSAC*, 02/10/2011-04/10/2011, [dernière révision: 06/08/2013].

14. Folketinget – Parliament of Denmark, *Liste des participants, XLVII COSAC*, 22/04/2012-24/04/2012, 2012 [dernière révision: 06/08/2013].

15. House of Representatives Republic of Cyprus: *Liste des participants, XLVIII COSAC*, 14/10/2012-16/10/2012, [dernière révision: 06/08/2013].

16. Irish Presidency of the Council of the European Union – Parliamentary Dimension: *Liste des participants, XLIX COSAC*, 23/06/2013-25/06/2013, [dernière révision: 06/08/2013].

les parlements de tous les États membres sur un même pied d'égalité »<sup>17</sup>. Il n'est pas possible d'analyser ici les raisons qui se cachent derrière la participation ou, au contraire, l'absence des députés à la COSAC.

Comme le font remarquer Gattermann, Högenauer et Huff dans un article, il sera nécessaire, dans le futur, de fournir des informations relatives à la fréquentation des conférences interparlementaires (qui y participe, avec quelle fréquence et pourquoi), afin de déterminer « si les spécialistes (initialement) non européens s'investissent davantage dans [les conférences interparlementaires] ou si ce sont toujours les mêmes qui y participent, ne rendant de la sorte les affaires européennes accessibles qu'à quelques experts des parlements nationaux » et « si un réseau paneuropéen de parlementaires nationaux semble émerger suite à des contacts plus fréquents et plus nombreux »<sup>18</sup>.

### 1.3. La Conférence interparlementaire pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)

Il n'a pas été simple de trouver un accord sur la conférence interparlementaire qui a succédé à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)<sup>19</sup>. On rapporte que le Parlement européen avait initialement revendiqué 54 des 162 sièges<sup>20</sup>.

La structure et l'organisation de la conférence interparlementaire pour les PESC/PSDC furent approuvées lors de la Conférence des Présidents de Varsovie en avril 2012, et elle **s'est réunie pour la première fois à Nicosie en septembre 2012**. En raison de sa jeune histoire, le calendrier des chiffres de participation n'est pas suffisamment large, mais une comparaison avec la COSAC révèle des **similitudes dans l'aménagement institutionnel** : six députés par pays plus seize députés européens (c'est-à-dire dix de plus que pour la COSAC), plus quatre députés par membres de l'OTAN et pays candidats (comme observateurs), avec l'objectif de fournir un cadre à l'échange d'information et de meilleures pratiques et de débattre des affaires de la PESC, en ce compris la PSDC.

“ LE COMPROMIS  
SUR CETTE CONFÉRENCE  
INTERPARLEMENTAIRE A  
LARGEMENT ÉTÉ CONSIDÉRÉ  
COMME UN MODÈLE ”

Le compromis sur cette conférence interparlementaire **a largement été considéré comme un modèle** susceptible d'apporter une **valeur ajoutée** sous la forme de « compétences et capacités complémentaires »<sup>21</sup> des parlements nationaux et du Parlement européen, tant que les commissions parlementaires spécialisées des parlements nationaux « auront assez d'expertise européenne, ainsi qu'une bonne compréhension des grandes lignes de la politique et de la législation européennes »<sup>22</sup>.

Il importe également de voir que « les parlements nationaux et européen sont [...] libres de décider de la manière dont ils organisent et promeuvent un dialogue mutuel efficace et régulier »<sup>23</sup> et que les conférences interparlementaires ne sont que la forme la plus institutionnalisée des échanges interparlementaire qui trouvent aussi leur expression dans des dispositifs moins formels<sup>24</sup>.

17. Benz Arthur, *Linking Multiple Demoi. Inter-parliamentary relations in the EU*, IEV-Online 2011, Nr. 1, p. 11 (dernière révision: 20/09/2013).

18. Gattermann Katjana, Anna-Lena Högenauer et Ariella Huff, *A New Phase of Europeanisation of National Parliaments: Towards Mainstreaming of EU Affairs?* Paper presented at the EUSA Conference in Baltimore, 9-11 May 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

19. Lépinay Camille, *European defence: out of [parliamentary] control?*, 2011 (dernière révision: 20/09/2013). Voir aussi Wouters, Jan et Kolja Raube, "Seeking CSDP Accountability Through Interparliamentary Scrutiny." in: *The International Spectator* 47(4), 2012, p. 149-163. (dernière révision: 20/09/2013).

20. Hilger Michael, *Parliamentary scrutiny of the CFSP/CSDP, Parlements Sécurité Défense Europe/PSDE*, 2011, (dernière révision: 20/09/2013).

21. Liszyk Dorota, *Dealing with the EU Democratic Deficit: Lessons from the Interparliamentary Conference for CFSP/CSDP*. PISM Bulletin n° 53 (506), (dernière révision: 20/09/2013), 2013, p. 1.

22. Smith Julie et Ariella Huff, *Written evidence submitted to the European Scrutiny Committee in the House of Commons*, 2012, (dernière révision: 20/09/2013)

23. Jancic, Davor, *Representative Democracy Across Levels? National Parliaments and EU Constitutionalism*, in: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013), p. 227-265, en particulier: p. 241-242.

24. Pour l'aperçu le plus concluant de tous les types de coopérations interparlementaires, voir Larhant, Morgan (2005), *La coopération interparlementaire dans l'UE. L'heure d'un nouveau départ?* *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Policy paper*, (dernière révision: 20/09/2013).

**Tableau 2 ► Comparaison des structures et organisations de la COSAC et de la conférence interparlementaire pour les PESC/PSDC**

CONFÉRENCES INTERPARLEMENTAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE						
Nom	Présidence	Composition	Participants	Création	Fréquence	Buts
COSAC – Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires	Parlement de l'État membre assurant la présidence tournante du Conseil	6 députés par pays + 6 membres du Parlement européen = 174 membres	Députés des organes spécialisés dans les affaires communautaires, députés européens	1989	Deux fois par an	« Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires [...] promeut l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen » (Article 10, Protocole n°1, Traité de Lisbonne)
Conférence interparlementaire pour la PESC et la PSDC	Parlement de l'État membre assurant la présidence tournante du Conseil	6 députés par pays + 16 membres du Parlement européen = 184 membres <sup>i</sup>	Députés nationaux et européens, députés de l'OTAN et des pays candidats	2012	Deux fois par an	Fournir un cadre à l'échange d'information et de meilleures pratiques et de débattre des affaires de la PESC, en ce compris la PSDC <sup>ii</sup>

i. Les parlements nationaux des pays candidats à l'UE et les pays européens membres de l'OTAN peuvent être représentés par une délégation composée de quatre observateurs

ii. Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune et la Politique de sécurité et de défense commune, [Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune et la Politique de sécurité et de défense commune](#), Nicosie, 9-10 septembre 2012, (dernière révision: 20/09/2013).

## 1.4. D'autres cadres interparlementaires dans l'UE

Une conférence interparlementaire, où les députés européens et les députés nationaux peuvent se réunir régulièrement, comme un lieu de discussion et un point de rencontre entre les institutions démocratiquement légitimées du niveau de l'UE et au niveau national, peut améliorer le contrôle parlementaire. Mais il ya d'autres cadres interparlementaires qui occupent des places moins importantes dans le domaine de la coopération interparlementaire. Ils sont généralement **organisés par le Parlement européen** et sa Direction des relations avec les parlements nationaux, parfois conjointement avec le **parlement national du pays concerné qui assure la présidence du Conseil des Ministre** ou, dans le cas de la Conférence des Présidents et des réunions entre les Présidents des commissions uniquement par le parlement national respectif.

L'encadré 1 montre qu'une large variété de la coopération interparlementaire dans l'UE28+1 existe et est utilisé. Dans le domaine de la gouvernance économique et financière, deux exemples sont une réunion sur le « semestre européen de coordination des politiques économiques: la mise en œuvre de 2013 les priorités » comme un échange de vues entre la commission ECON du Parlement européen et les parlements nationaux à Bruxelles le 17 Septembre 2013 et la réunion des présidents des commissions des finances des États membres de l'UE et du Parlement européen qui a eu lieu à Dublin les 24 et 25 Février 2013.<sup>25</sup>

**Tous les types de commissions se réunissent et tous les domaines sont couverts**, pour ne citer que deux autres exemples: Les présidents des commissions sur la protection de l'environnement et les commissions sur l'administration de l'Etat et les autorités locales se réuniront à Vilnius afin de discuter des « stratégies macro-régionales : développement et perspectives » en Novembre 2013 et la commission des libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) et la commission des affaires juridiques (JURI) du Parlement européen ont invité leurs collègues commissions des parlements nationaux pour discuter « le programme de Stockholm : Etat d'avancement des travaux concernant la police et la coopération judiciaire en matière civile et pénale » à Bruxelles le 20 Juin 2013.

25. Doit être remplacé par la nouvelle Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière.

**Encadré 1 ► D'autres cadres interparlementaires composés de députés nationaux et européens<sup>26</sup>**

**EN PLUS DES TROIS CONFÉRENCES INTERPARLEMENTAIRES (SECTIONS 1.2, 1.3 ET 2.3), IL Y A LES AUTRES CADRES INTERPARLEMENTAIRES AU NIVEAU POLITIQUE<sup>iii</sup>:**

- **La Conférence des Présidents des Parlements de l'UE** qui réunit les Présidents des Parlements des Etats membres de l'UE et le Président du Parlement européen, a lieu en avril de chaque année dans la capitale du parlement national qui a tenu la présidence du Conseil au cours de la seconde moitié de l'année précédente ; la conférence qui de facto assume le rôle de premier plan dans les relations interparlementaires (1 réunion en 2013)
- **La semaine parlementaire européenne** où les députés européens et députés nationaux se réunissent à Bruxelles pour débattre du semestre européen de coordination des politiques économiques (1 réunion en 2013<sup>iv</sup>)
- **Les réunions interparlementaires des Commissions** sur des questions concrètes ou des projets de législation communautaire spécifique qui sont organisés sous la seule responsabilité du Parlement européen et ses commissions et qui ont lieu à Bruxelles (15 réunions en 2013)
- **Des réunions entre les présidents des commissions des parlements nationaux et du Parlement européen** qui permettent un maximum d'informations avec un minimum de contraintes qui ont lieu dans la capitale du parlement national lors de la présidence de son pays respectif Conseil - ces réunions sont devenues des réseaux de politique spécifiques (12 réunions en 2013<sup>v</sup>, incl. 2 réunions des présidents dont les commissions constituent la COSAC )
- **Des réunions parlementaires conjointes** qui sont organisés conjointement par le Parlement européen et le Parlement national du pays qui exerce la présidence tournante du Conseil et qui, adressent des questions transversales ( dernière réunion en 2011)
- **Des réunions de commissions mixtes** qui sont organisés conjointement par le Parlement européen et le Parlement national du pays qui exerce la présidence tournante du Conseil qui rassemblera les députés et les députés des commissions correspondantes pour discuter de questions d'intérêt commun ( 1 réunion en 2013)

iii. Il ya aussi des réunions au niveau administratif (par exemple, Secrétaires généraux préparation de la Conférence des présidents, les réunions des administrateurs des affaires européennes, ou des réseaux tels que l'UE échangent des informations interparlementaire (IPEX) et le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires)

iv. Cette semaine (lié au semestre européen) sera maintenue en tant que l'un des deux piliers de la nouvelle Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière (d'être appelée Conférence interparlementaire article 13) quand la conférence se réunit dans la première moitié de chaque année.

v. La conférence interparlementaire de la PESC/PSDC a remplacé la réunion des présidents de ces commission, le même est prévue dans le cas de la nouvelle Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière.

Ces cadres interparlementaires peuvent contribuer à « fournir des informations et de renforcer le contrôle parlementaire dans tous les domaines de compétence de l'UE », comme indiqué dans les Lignes directrices de la Conférence des Présidents qui ont été adoptées à La Haye en 2004. Les discussions en cours sur la manière d'assurer le contrôle interparlementaire d'Europol montrent que le sujet est encore en évolution, bien que parfois lentement.

## 2. De l'article 13 du TSCG à la première Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière (2011-2013)

L'idée d'accroître le degré de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen dans le cadre de la **gouvernance économique et financière** a émergé au cours des négociations qui ont mené au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)<sup>27</sup> en décembre 2011 et janvier 2012. Plus tard, au second semestre de 2012, de plus en plus d'acteurs nationaux et européens ont soulevé la question : les principaux rapports sur l'approfondissement de l'UEM élaborés par les institutions européennes (Président du Conseil européen, Commission européenne et Parlement européen) ont évalué la possibilité de créer une conférence interparlementaire et, début 2013, différents sous-groupes issus des parlements nationaux (Présidents des parlements et Présidents des organes spécialisés dans les affaires européennes) préparèrent des documents de travail et écrivirent des lettres. Les parlements nationaux ont aussi voté individuellement des résolutions et adopté des rapports sur la question.

Les prochaines sections montrent que la question de ce pont interparlementaire s'est transformée en champ de mine. Au cours des négociations sur le TSCG, l'article 13 a subi d'importants changements au fil de ses

26. Sources:

- Informations générales sur le [site Web](#) de la Direction des relations avec les parlements nationaux au Parlement européen.
- Fréquence des réunions en 2013: calculée à partir de <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/3>, <http://www.cyparliament2012.eu/> (la réunion des secrétaires généraux et l'UE et la Conférence des Présidents ont eu lieu à Nicosie, encore organisé dans le cadre de la dimension parlementaire de la présidence chypriote), <http://www.parleu2013.ie/> et <http://www.lrs.lt/intl/presidency.show?lang=2>

27. [Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire](#), (dernière révision: 06/08/2013).



différentes révisions<sup>28</sup> (voir tableau 3) et **la version finale demeure ambiguë** (2.1). Néanmoins, le protocole n°1 des traités de l'UE et l'article 13 TSCG apportent une base juridique suffisante pour constituer une conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière. Quand le processus de ratification était en cours, **les acteurs nationaux et européens ont exprimé leurs préférences et essayé d'établir des coalitions** de façon à mettre en œuvre l'article du traité (2.2). Finalement, on est parvenu à un accord lors de la Conférence des Présidents de Nicosie des 22-24 avril 2013 (2.3). Le processus a duré en tout vingt-deux mois, de décembre 2011 à octobre 2013 (2.4).

## 2.1. L'accord sur la disposition de l'article 13 du TSCG

L'article 13 du TSCG est le produit de négociations intergouvernementales et a subi d'importantes modifications au cours du processus de négociation, ce qui indique la difficulté qu'il y a à parvenir à un accord<sup>29</sup>. L'article du traité a été entièrement revu à deux reprises et a finalement été approuvé selon les termes suivants :

*« Comme 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 les représentants 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 ». (Article 13 du TSCG)*

Cette version est complètement différente des dispositions du premier projet (voir tableau 3). Les modifications suivantes sont les plus importantes :

- L'objectif d'origine de l'article du traité était que les députés nationaux « se réuniraient régulièrement » et que cela se passe « en étroite collaboration avec [...] le Parlement européen ». En fin de compte, **le Parlement européen s'est retrouvé impliqué à part entière** : « le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion » de cette « conférence ».
- Ce n'est qu'à partir de la quatrième version qu'un lien explicite a été établi avec les **structures interparlementaires existantes** : « Comme 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 statut de membre de la conférence** a lui aussi changé : la description des représentants des parlements nationaux s'est élargie (entre les 1ère et 3ème versions), avant d'être limitée aux présidents de commissions et d'être réétendue par la suite aux « représentants des commissions concernées » à la fois des parlements nationaux et du Parlement européen.

**Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé aux traités de l'Union européenne**<sup>30</sup> (auquel l'article 13 fait référence) vise à « encourager une plus grande implication des parlements nationaux dans les activités de l'Union européenne et à améliorer leur capacité à exprimer leur vision des choses sur des projets d'actes législatifs de l'Union, ainsi qu'en d'autres matières qui pourraient être d'un intérêt particulier pour eux ». L'article 9 du titre II « Coopération interparlementaire » indique que « l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire au sein de l'Union devront être déterminées par le Parlement européen et les parlements nationaux ».

28. Kreilinger, Valentin (2012), *The making of a new treaty: Six rounds of political bargaining*, Policy Brief No 32, Notre Europe – Institut Jacques Delors, (dernière révision: 06/08/2013).

29. Trois députés ont joué le rôle d'observateurs dans ces négociations intergouvernementales (Brok, Gualtieri et Verhofstadt). 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 contractantes.

30. Union européenne (2010), Journal officiel de l'Union européenne, C 83/203-205 (30.3.2010).

L'article suivant attribue une grande responsabilité à la COSAC ; l'article 10 stipule qu'une « conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires [...] devra [...] promouvoir l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris leurs commissions spéciales. Elle pourra aussi organiser des conférences interparlementaires sur des sujets spécifiques [...]. Les contributions de la conférence ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent de leur position ». Le protocole n°1 des traités de l'UE constitue, dès lors, avec l'article 13 du TSCG, **la base des futures délibérations.**

**Tableau 3 ► Formulation des différentes versions de l'article 13 au fil des négociations sur le TSCG (de décembre 2011 à janvier 2012)**

FORMULATION DE L'ARTICLE 13 DU TSCG DANS SES DIFFÉRENTES VERSIONS (JANVIER 2012) <sup>vi</sup>	
1 <sup>ère</sup> version:	« Les représentants des commissions en charge de l'économie et des finances au sein des parlements des parties contractantes seront invités à se rencontrer régulièrement pour débattre en particulier de la conduite des politiques économique et budgétaire, en étroite collaboration avec les représentants de la commission concernée du Parlement européen ».
2 <sup>ème</sup> version: « commissions compétentes et concernées »	« Les représentants des commissions compétentes au sein des parlements des parties contractantes seront invités à se rencontrer régulièrement pour débattre en particulier de la conduite des politiques économique et budgétaire, en étroite collaboration avec les représentants de la commission concernée du Parlement européen ».
3 <sup>ème</sup> version <sup>vii</sup> : « parlements nationaux »	« Les représentants des parlements des parties contractantes seront invités à se rencontrer régulièrement pour débattre en particulier de la conduite des politiques économique et budgétaire, en étroite collaboration avec les représentants du Parlement européen ».
4 <sup>ème</sup> version <sup>viii</sup> : un lien explicite avec les structures interparlementaires existantes	« Comme 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 les présidents des commissions budgétaires des parlements nationaux et les présidents des commissions concernées du Parlement européen ».
5 <sup>ème</sup> version et 6 <sup>ème</sup> version: (article du Traité signé le 2 mars 2012)	« Comme 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 les représentants 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 ».

vi. Kreilinger, Valentin (2012), *document de travail pour la note de politique n° 32 / février 2012: The making of a new treaty: Six rounds of political bargaining*, (dernière révision: 06/08/2013). N'étant pas disponible en français, les citations des quatre premières versions du traité ont été traduites par la traductrice de ce Policy Paper.

vii. Ce projet n'est plus disponible en ligne, mais peut être obtenu auprès de l'auteur du Policy Paper.

viii. Ce projet n'est plus disponible en ligne, mais peut être obtenu auprès de l'auteur du Policy Paper.

**“ LE COMPROMIS  
SUR CETTE CONFÉRENCE  
INTERPARLEMENTAIRE A  
LARGEMENT ÉTÉ CONSIDÉRÉ  
COMME UN MODÈLE ”**

A la fin, l'article 13 du TSCG a été complètement reformulé et la coopération interparlementaire y est clairement associée aux traités de l'UE ; la formulation y est très semblable et le protocole n°1 est explicitement mentionné. Tout cela est conforme à l'intention d'incorporer la substance du TSCG dans le cadre légal de l'UE dans les cinq prochaines années (article 16 du TSCG). Par conséquent, une part importante de la résolution d'instituer un contrôle interparlementaire fort, qui soit piloté par les parlements nationaux, s'est perdue au fil des négociations.

Au même moment, un rapport de la Commission pour l'UE de la Chambre des Lords sur la crise de la zone euro<sup>31</sup> souligne que la dernière version comporte trois ambiguïtés juridiques majeurs :

- « Les mots d'introduction 'Comme le prévoit...' sont déroutants. Bien que la référence aux traités de l'UE soit utile, le protocole n'a pas été rédigé dans la perspective d'une application externe au champ d'application de ces traités.
- La référence au protocole crée aussi une ambiguïté. Le parlement du Royaume Uni (ainsi que les parlements de tous les États membres) se conforme évidemment pleinement au protocole n°1, alors qu'on n'envisage pas actuellement que le Royaume Uni (et un autre État) prenne part à ce traité ; du reste, la référence aux « parties contractantes » ailleurs dans l'article indique clairement que les non-signataires ne seront pas impliqués.

31. Commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords, *The euro area crisis, 25th Report of Session, 2010-2012*, (dernière révision: 06/08/2013).

- Dans la mesure où l'objet principal du traité concerne les budgets nationaux, dont les gouvernements nationaux sont responsables vis-à-vis de leurs parlements nationaux, et vu que ce traité se situe en dehors des traités de l'UE, on ne voit pas clairement pourquoi le Parlement européen se joindrait aux parlements nationaux pour 'déterminer ensemble l'organisation et la promotion de la conférence' ».

## 2.2. Les préférences des acteurs impliqués dans les discussions sur sa mise en œuvre

On courtait le risque que l'article 13 soit oublié après l'accord sur le TSCG, mais les travaux du **président du Conseil européen** (en coopération avec les présidents de la Commission européenne, de l'Eurogroupe et de la Banque centrale européenne) ont abordé la question et **les processus nationaux de ratification** du TSCG ont aussi servi de rappel « pour définir l'organisation et la promotion » d'une conférence interparlementaire. Les sous-sections qui suivent fournissent une **analyse approfondie des positionnements des différents acteurs**, basée sur des **sources de première main** telles que des documents de travail, des rapports et des résolutions provenant à la fois des parlements nationaux et des institutions européennes.

### 2.2.1. Herman Van Rompuy: réduire progressivement le rôle des parlements nationaux

Tableau 4 ► Contenu de l'article 13 du TSCG en lien avec les rapports « Vers une véritable Union économique et monétaire » (2012)

FORMULATIONS DES TROIS RAPPORTS « VERS UNE VÉRITABLE UEM »	
PRÉPARÉS PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL EUROPÉEN (JUIN-DÉCEMBRE 2012)	
Rapport de juin 2012	« [P]rogresser vers une plus grande intégration des prises de décisions budgétaires et économiques entre les pays nécessitera de puissants mécanismes permettant l'instauration d'un processus décisionnel conjointe, légitime et responsable. [...] Il sera déterminant que le Parlement européen et les parlements nationaux y soient étroitement associés, conformément à la méthode communautaire. Le protocole n° 1 annexé au TFUE, sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, définit un cadre approprié pour la coopération interparlementaire » <sup>ix</sup> .
Rapport provisoire d'octobre 2012	« À titre de principe général, le contrôle démocratique et l'obligation de rendre des comptes devraient s'exercer au niveau auquel les décisions sont prises. Cela signifie qu'il faut s'appuyer sur le Parlement européen en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes pour les décisions prises au niveau européen mais aussi qu'il faut préserver et défendre le rôle central des parlements nationaux de façon appropriée. Le traité de Lisbonne a déjà permis d'améliorer le processus démocratique imposant à l'UE de rendre des comptes, au niveau tant du Parlement européen que des parlements nationaux. Tout renforcement supplémentaire du rôle des institutions de l'UE doit s'accompagner d'une implication correspondante du Parlement européen dans les procédures de l'UE. Un certain nombre de mesures concrètes peuvent aussi être prises pour renforcer le degré de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen, sur la base de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et du protocole n° 1 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans le respect de la méthode communautaire. » <sup>x</sup>
Rapport final de décembre 2012	« Les décisions relatives aux budgets nationaux sont au cœur des démocraties parlementaires des États membres. Dans le même temps, les dispositions relatives à la légitimité démocratique et à l'obligation de rendre des comptes devraient garantir que l'intérêt commun de l'Union est dûment pris en compte; les parlements nationaux ne sont toutefois pas les mieux placés pour tenir pleinement compte de cet intérêt. Il faudrait pour cela qu'une intégration plus poussée de l'élaboration des politiques et une plus grande mise en commun des compétences au niveau européen s'accompagnent avant tout d'une implication correspondante du Parlement européen dans les cadres intégrés pour une véritable UEM. [...] De nouveaux mécanismes permettant de renforcer le niveau de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen, fondés par exemple sur l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et le protocole n° 1 du traité, pourraient contribuer au renforcement de la légitimité démocratique et de l'obligation de rendre des comptes. Il appartient au Parlement européen et aux Parlements de déterminer conjointement l'organisation et la forme précise de ces mécanismes » <sup>xi</sup> .

ix. Conseil européen (2012a), *Vers une véritable Union économique et monétaire*, EUCO 120/12, 26 juin 2012, en particulier: p. 6 (dernière consultation: 06/08/2013).

x. Conseil européen (2012b), *Vers une véritable Union économique et monétaire. Rapport intermédiaire*, 12 octobre 2012, en particulier: p. 8 (dernière consultation: 06/08/2013).

xi. Conseil européen (2012c), *Vers une véritable Union économique et monétaire*, 5 décembre 2012, en particulier: p. 16-17 (dernière consultation: 06/08/2013).

La question de la **mise en œuvre des dispositions de l'article 13** a été soulevée au cours de la réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et du processus de ratification du TSCG au second semestre de 2012. À la demande des chefs d'États et de gouvernements, le président du Conseil européen a préparé des rapports intitulés « Vers une véritable Union économique et monétaire ». Une comparaison entre le rapport de juin 2012, le rapport provisoire d'octobre 2012 et le rapport final de décembre 2012 révèle que les responsabilités assignées aux parlements nationaux ont été progressivement réduites.

“ LES RESPONSABILITÉS  
ASSIGNÉES AUX PARLEMENTS  
NATIONAUX ONT ÉTÉ  
PROGRESSIVEMENT RÉDUITES ”

**naux sont, quant à eux, relégués au second plan.**

En ce qui concerne le « cadre » du renforcement de légitimité démocratique et obligation de rendre des comptes, le rapport de juin 2012 d'Herman Van Rompuy a lancé l'idée d'une « prise de décision [interparlementaire] conjointe ». Le rapport provisoire du président d'octobre 2012 a atténué le niveau d'ambition ; il a abandonné l'idée d'une « prise de décision conjointe » pour appeler à un simple accroissement du « niveau de coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen ». Son **rapport final** du 5 décembre 2012 octroie un rôle central au Parlement européen dans la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes; **les parlementatio-**

## 2.2.2. Opposition du Parlement européen et de la Commission européenne

Entretemps, le **Parlement européen** a adopté son propre rapport en novembre 2012 (rédigé par Marianne Thyssen), dans lequel la possibilité de **créer un organe parlementaire mixte** est présentée comme quelque chose d'« à la fois **inefficace et illégitime** » :

« [Il] réaffirme son intention d'intensifier la coopération avec les parlements nationaux sur la base du protocole n° 1, mais souligne qu'une telle coopération ne devrait pas être vue comme la création d'un nouvel organe parlementaire mixte qui serait tout à la fois inefficace et illégitime d'un point de vue démocratique et constitutionnel; [il] insiste sur la pleine légitimité du Parlement, en tant qu'organe parlementaire au niveau de l'Union, en vue d'une gouvernance renforcée et démocratique de l'UEM; »<sup>32</sup>.

Dans son « Projet détaillé pour une véritable Union économique et monétaire », publié en novembre 2012 également, **la Commission européenne a également émis des réserves sur la coopération interparlementaire**. Le document indique que :

« [L]es parlements nationaux continueront toujours de jouer un rôle essentiel pour assurer la légitimité de l'action des États membres [...]. La coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux revêt aussi une grande utilité: elle renforce la compréhension mutuelle et l'appropriation commune de l'UEM en tant que système de gouvernance à plusieurs niveaux. [...] Cependant, la coopération interparlementaire en tant que telle ne garantit pas la légitimité démocratique des décisions de l'UE. Cette légitimité requiert une assemblée parlementaire composée de manière représentative et au sein de laquelle des votes peuvent être émis. Le Parlement européen, et lui seul, constitue cette assemblée pour l'UE et donc pour l'euro. »<sup>33</sup>.

Finalement, les **conclusions du Conseil européen des 13-14 décembre 2012** affirment que « le Parlement européen et les parlements nationaux définiront ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence de leurs représentants pour discuter des questions relatives à l'UEM »<sup>34</sup>. Ce sont exactement les termes de l'article 13 du TSCG tels que consignés dans la 4ème version du Traité en janvier 2012.

### **Certaines des idées ambitieuses des débuts ont été perdues aux étapes suivantes des délibérations.**

On peut penser que les nombreux chefs d'États et de gouvernements, en tant que principaux récipiendaires des différents rapports de l'UEM, **n'auraient pas eu grand intérêt à se soumettre** à davantage de contrôles parlementaires, encore moins par un organe collectif et potentiellement **puissant**. Le résultat fut un « retour au plus petit dénominateur commun » de la base légale existante ; le contrôle interparlementaire suscite trop de controverses pour sortir du statu quo du protocole n°1 et de l'article 13 du TSCG.

32. Parlement européen, Résolution du Parlement européen 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)), (dernière consultation: 20/09/2013).

33. Commission européenne (2012), *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie. Lancer un débat européen*, en particulier: p. 35 (dernière révision: 20/09/2013).

34. Conseil européen (2012d), *Conclusions des 13/14 décembre 2012, EUCO 205/12*, en particulier: point 14, p. 5 (dernière révision: 20/09/2013).

### 2.2.3. Tentatives des parlements nationaux d'influencer le débat

Outre les institutions européennes, **les parlements nationaux avaient la possibilité d'articuler leurs positions de façon individuelle et en sous-groupes**. S'ils s'étaient cependant mis d'accord sur une position collective, on aurait pu mettre sur pied une conférence interparlementaire plus rapidement.

**L'Assemblée nationale française a pu établir un agenda** avec un rapport rédigé par le député Christophe Caresche.<sup>35</sup> Parmi les compétences de la « conférence des représentants des commissions concernées du Parlement européen et des représentants des commissions concernées des parlements nationaux » se trouverait le suivi effectif du TSCG, de ses organes exécutifs et des mesures de sa mise en œuvre. Il serait calqué sur **la conférence interparlementaire sur la PESC et la PSDC**, avec au total six députés par parlement national et seize députés européens, et la conférence accompagnerait et contrôlerait également le processus du Semestre européen. En ce qui concerne les affaires de la zone euro, Caresche propose d'établir (au sein de cette conférence) une « Commission spéciale » composé de six députés par parlement national des États membres dont la monnaie est l'euro et des seize députés européens comme membres à part entière, avec des députés des « pré-in » (États membres qui n'ont pas encore rejoint l'euro, mais on l'obligation légale de le faire dans le futur) et des États membres « out » comme observateurs.

Mais, comme l'a souligné Simon Sutour, le président de la Commission des Affaires européennes du Sénat français :

*« La mise en œuvre de cet article soulève toutefois des difficultés. Le Parlement européen a fait pression sur les autres institutions européennes pour les persuader qu'il lui revenait, à titre principal, d'assurer le contrôle parlementaire de la nouvelle gouvernance. [...] Deux initiatives ont été prises pour s'assurer de l'implication des parlements nationaux, sans empêcher bien entendu le Parlement européen de jouer son rôle »*<sup>36</sup>.

Après la France, le Danemark prit l'initiative<sup>37</sup> : le Parlement danois organisa une rencontre entre onze parlements nationaux en novembre 2012 qui déboucha sur la rédaction d'une **lettre au Président du Conseil européen**. Bien qu'ils se soient montrés satisfaits du fait que la question du contrôle et de l'obligation de rendre des comptes y fût incluse, ils y exprimaient leurs craintes concernant « un manque inquiétant de propositions quant à la manière dont le rôle des parlements nationaux pourrait être plus concrètement renforcé »<sup>38</sup>. Une réunion de suivi eut lieu en mars 2013.

### 2.2.4. La proposition du « document de travail » du Luxembourg

Les présidents des parlements des six États membres fondateurs de la CEE et un représentant du Parlement européen se sont rencontrés au **Luxembourg** en janvier 2013 pour débattre de la question, mais leur « **document de travail** » ne parvint pas à obtenir un support unanime des autres parlements. Il reprend à son compte de nombreuses idées du « Rapport Caresche » de l'Assemblée nationale française, mais l'idée d'un organe séparé pour les affaires de la zone euro fut perçue comme trop controversée, et le document de travail n'appelle pas à la création d'un tel organe. En ce qui concerne la coopération parlementaire et la surveillance démocratique de l'Union économique et monétaire, les présidents de parlement ayant signé le « document de travail » du 11 janvier 2013

- *« considèrent que, pour que cette Union économique et monétaire approfondie soit soumise à la surveillance parlementaire, il fallait organiser une conférence dans la lignée de l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire. [...] Cette conférence devrait être*

35. Assemblée nationale, [Rapport d'information sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire](#), 2012, (dernière révision: 20/09/2013).

36. Sénat français (2013), [Compte rendu de la Commission des affaires européennes](#), 31 janvier 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

37. Dans une analyse à paraître pour la Fondation européenne d'études progressistes, Christian Deubner (2013) inclut aussi un document du député allemand du Bundestag Alex Schäfer en tant qu'« proposition allemande (informelle) [qui] réagit au moins implicitement à la précédente proposition (officielle) française ». Il n'a pas été échangé via l'IPEX. Il n'est pas inclus à la comparaison des positions « officielles » des parlements nationaux dans ce Policy paper.

38. Folketinget - Parliament of Denmark (2012), [Letter of 11 Chairpersons of European affairs committees to Herman Van Rompuy](#), (dernière révision: 20/09/2013).

comparable à la Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune et la Politique de sécurité et de défense commune [...] »<sup>39</sup> ;

- « soulignent que la conférence devra débattre des questions d'actualité de l'Union économique et monétaire, en ce inclus les accords dans le cadre du Semestre européen »<sup>40</sup> ;
- « proposent, à cette fin, que la conférence se réunisse au moins deux fois par an, notamment avant le Conseil européen de juin, avant ou après l'adoption des documents concernés, à savoir les recommandations sur la stabilité et les programmes de réforme, l'orientation des politiques économiques, l'analyse de croissance et l'Alert Mechanism Report »<sup>41</sup> ;
- propose que « les membres de la Conférence puissent aussi entendre le président de la Commission européenne, le président du Conseil européen, le président de l'Eurogroupe, le président de la Banque centrale européenne et tout commissaire concerné »<sup>42</sup>.

La conférence interparlementaire serait donc chargée de débattre des affaires de l'UEM et du Semestre européen, se rencontrerait deux fois par an et donnerait la parole aux présidents des institutions européennes et à leurs commissaires.

### 2.2.5. Un tir ami des autres parlements nationaux

#### “ CERTAINS PARLEMENTS NATIONAUX ONT DES OBJECTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL À LA CRÉATION DE NOUVELLES STRUCTURES ”

**Pourtant, tous les parlements nationaux n'étaient pas de cet avis. Leur point de divergence concerne la nature même de ce qu'est une conférence interparlementaire basée sur l'article 13 du TSCG et le calendrier pour la mettre en place.** Certains parlements nationaux ont des objections d'ordre général à la création de nouvelles structures. Seize présidents de comités des affaires européennes de quinze États membres (principalement des pays nordiques<sup>43</sup>, Baltiques et d'Europe centrale) se sont réunis à Copenhague pour faire valoir leurs objections dans une lettre datée du 8 avril 2013 :

« Nous [...] ne souhaitons pas construire de nouveaux organes interparlementaires. Nous pensons que l'on devrait plutôt exploiter l'ensemble du potentiel des structures et ressources existantes. Nous invitons donc les présidents à considérer la possibilité de mettre sur pied une petite conférence opérationnelle, qui se concentrerait sur des questions de fond et qui se tiendrait en marge des rencontres COSAC bisannuelles, en profitant des structures existantes, des installations prévues pour ces conférences et des ressources disponibles »<sup>44</sup>.

**En ce qui concerne le calendrier**, le président du Sénat polonais reconnaît « un besoin urgent »<sup>45</sup> ; la Commission des affaires de l'UE du Sénat tchèque était en faveur d'« une création rapide »<sup>46</sup> ; tandis que les présidents de parlement des pays de Visegrád ont exprimé leur « espoir d'une prompte création »<sup>47</sup> d'une conférence interparlementaire. Mais une lettre du président du Riksdag suédois a indiqué que les présidents de cinq pays nordiques et Baltiques (le Danemark, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Suède) préféraient « considérer les opportunités offertes par les structures de coopération existantes » et ont proposé de n'approuver qu'un seul mandat « pour les présidents responsables des commissions parlementaires des actuelle et prochaines présidences »<sup>48</sup> à la Conférence des présidents à Nicosie, et ont suggéré que ces présidents<sup>49</sup> travaillent sur une proposition en étroite collaboration avec leurs collègues.

39. Document de travail du 11 janvier 2013, p. 2, para. 6 (dernière révision: 20/09/2013).

40. *Ibid.*, p. 2, para. 7 (dernière révision: 20/09/2013).

41. Document de travail du 11 janvier 2013, p. 2, para. 8 (dernière révision: 20/09/2013).

42. *Ibid.*, p. 3, para. 8, point cc. (dernière révision: 20/09/2013).

43. Voir aussi une résolution du parlement finlandais, citée dans Deubner, Christian, *The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the European Economic and Monetary Union*, Foundation for European Progressive Studies (FEPS), 2013 (sous presse), p. 42.

44. *Lettre conjointe de la Conférence des Présidents* (2013), (dernière révision: 20/09/2013). Les représentants du Sénat belge et de la Chambre des députés luxembourgeoise ont signé le « document de travail du 11 janvier 2013 » des Présidents et la lettre du chef des Présidents.

45. Bogdan Borusewicz [Marshal du Sénat de la République de Pologne], *Letter to Claude Bartolone* [President of the French National Assembly], 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

46. Sénat tchèque – Commission des affaires de l'UE, *Resolution on the Fiscal Compact Inter-parliamentary Conference*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

47. Pays Visegrád, *Declaration of Parliaments*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

48. Per Westerberg [Porte-parole du Riksdag suédois], *Letter on Article 13 TSCG*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

49. Selon la lettre, le président du parlement lituanien dont le pays détient la présidence du Conseil durant la seconde moitié de 2013 aurait été consulté par le président du Riksdag suédois.

Cette analyse des préférences et du développement des alliances parmi les quarante parlements nationaux des vingt-sept États membres montre qu'**un compromis était loin d'être garanti**. Leurs positions divergentes et leur profond désaccord sur la façon de mettre en œuvre la disposition sur une « conférence » dont l'objectif est de « discuter » signifie qu'il sera difficile d'atteindre un consensus qui soit acceptable à la fois pour tous les parlements nationaux et pour le Parlement européen, alors qu'ils ont préalablement adopté une position très réservée<sup>50</sup> à son encontre.

### 2.3. La décision prise à la Conférence des présidents d'avril 2013.

En fin de compte, la mise en œuvre de l'article 13 du TSCG a été conclue à la **réunion des Présidents des parlements** à Nicosie du 21 au 23 avril 2013. Les conclusions des présidents placent la coopération interparlementaire sur base de l'article 13 du TSCG dans le contexte étendu du Semestre européen et de la gouvernance économique de l'UE : « les parlements nationaux doivent être associés de manière adéquate à l'élaboration et à la mise en œuvre du cadre pour le renforcement des réformes des politiques économiques, budgétaires et fiscales dans leurs pays, ainsi qu'à l'introduction de la dimension européenne dans les politiques nationales. »<sup>51</sup>. Elles reconnaissent que la mise sur pied d'une conférence interparlementaire basée sur l'article 13 du TSCG « 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>52</sup>.

“ CELA NE SIGNIFIE PAS  
NÉCESSAIREMENT QUE  
CHAQUE ÉTAT MEMBRE  
ENVERRA 6 DÉPUTÉS ET QUE  
LE PE DÉSIGNERA UN TOTAL  
DE 16 REPRÉSENTANTS ”

Les parlements de tous les États membres et les députés européens sont invités à y participer indépendamment de leur nationalité. En prévoyant que « la Conférence se composera de représentants de tous les Parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen »<sup>53</sup>, **le compromis évite l'exclusion des États membres** qui n'ont pas signé le TSCG ou des « pré-ins » (États membres qui n'ont pas encore rejoint l'euro, mais ont l'obligation légale de le faire dans le futur).

Les présidents notent — faisant en cela référence aux conclusions de leur conférence de 2010 — qu'« il importe de développer les structures constituées pour répondre aux besoins futurs de la coopération parlementaire »<sup>54</sup>. Cela signifie remplacer les réunions des présidents des comités concernés (probablement des Finances)<sup>55</sup>, dans la mesure où elles risqueraient de se chevaucher avec la nouvelle conférence. La question d'un **rapport efficacité / coût satisfaisant** est évoquée dans ce contexte :

« [L]e nouveau mécanisme pourrait être construit à l'instar de la Conférence interparlementaire pour la PESC et de la PSDC, remplaçant les différentes réunions des Présidents des Commissions compétentes, organisées par chaque Présidence, avec un rapport efficacité / coût satisfaisant. Chaque Parlement détermine la composition et la taille de sa délégation »<sup>56</sup>.

Cela ne signifie pas nécessairement que chaque État membre enverra six députés et que le Parlement européen désignera un total de 16 représentants (comme dans le cas de la conférence interparlementaire sur la PESC et la PSDC), mais que **la composition et la taille des délégations individuelles ne sont pas prédéterminées**.

La fréquence de la conférence et sa présidence ont aussi fait l'objet d'un accord : on prévoit **deux rencontres**, liées au Semestre européen et à la Présidence du Conseil :

50. Parlement européen, Rapport avec 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 « Towards a genuine Economic and Monetary Union » 24/10/2012 (2012/2151(INI)), (dernière révision: 20/09/2013).

51. Conclusions de la Présidence de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, Nicosie 21-23 avril 2013, (dernière consultation: 20/09/2013), p. 4, para. 1.

52. Ibid, Nicosie 21-23 avril 2013, (dernière consultation: 20/09/2013), p. 5, para. 5.

53. Ibid, Nicosie 21-23 avril 2013, (dernière consultation: 20/09/2013), p. 5, para. 8.

54. Ibid, Nicosie 21-23 avril 2013, (dernière consultation: 20/09/2013), p. 5, para. 7 and footnote 1. My emphasis.

55. Voir section 1.4. La dernière rencontre des présidents des commissions de Finances eut lieu à Dublin en février 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

56. Conclusions de la Présidence de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, Nicosie 21-23 avril 2013, (dernière consultation: 20/09/2013), p. 5, para. 8.

« Les Présidents proposent que la Conférence se réunisse deux fois par an, en coordination avec le cycle du Semestre Européen. Au cours du premier semestre de chaque année, la Conférence se tiendra à Bruxelles [...], alors que durant le deuxième semestre, la Conférence [...] se tiendra dans le pays assurant la présidence semestrielle du Conseil. »<sup>57</sup>.

La conférence devrait donc faire l'objet d'une co-présidence du Parlement européen et du parlement du pays assurant la présidence du Conseil de l'Union européenne durant le premier semestre. Au second semestre, la présidence sera assurée par le parlement du pays détenant la présidence du Conseil. « Les Présidents proposent que la première Conférence se tienne durant la présidence lithuanienne et la seconde au début de 2014, au Parlement européen »<sup>58</sup>.

**Tableau 5 ► Principaux éléments de la conférence interparlementaire sur le gouvernance économique et financière**

LA CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE « ARTICLE 13 DU TSCG »					
Nom	Présidence	Composition	Création	Fréquence	Compétences
Conférence interparlementaire sur le gouvernance économique et financière	Partagée entre le PE et le parlement national de la présidence du Conseil	Flexible	2013	Deux fois par an	Pas encore définies

**En conclusion, le compromis se base sur de nombreux éléments qui avaient déjà été mis en avant par le « document de travail de Luxembourg », sauf qu'il est moins précis**, en particulier en ce qui concerne la composition de la Conférence. Toutes les parties impliquées devront faire des concessions : le Parlement européen co-préside la première conférence ; pour des raisons d'un rapport efficacité / coût satisfaisant, la conférence des présidents des commissions des Finances<sup>59</sup> est dissoute ; et la composition n'est pas définie (chaque parlement peut déterminer la taille de sa délégation).

**Tableau 6 ► Principaux éléments des trois conférences interparlementaires de l'UE composées de parlements nationaux européens**

CONFÉRENCES INTERPARLEMENTAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE (2)						
Nom	Présidence	Composition	Participants	Création	Fréquence	Buts
COSAC – Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires	Parlement de l'État membre assurant la présidence tournante du Conseil	6 députés par pays + 6 députés européens	Les députés des commissions spécialisées dans les affaires de l'Union, les députés européens	1989	Deux fois par an	« Une conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires [...] devra [...] promouvoir l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen » (Article 10, Protocole 1, Traité de Lisbonne)
Conférence interparlementaire pour la PESC et la PSDC	Parlement de l'État membre assurant la présidence tournante du Conseil	6 députés par pays + 16 députés européens	Députés et députés européens, députés de l'OTAN et pays candidats	2012	Deux fois par an	Fournir un cadre à l'échange d'information et de meilleures pratiques ; débattre des affaires de la PESC, y compris la PSDC <sup>ix</sup>
Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière	Partagé entre le PE et Parlement de l'État membre assurant la présidence tournante du Conseil	flexible	Les membres des commissions « compétentes » (députés nationaux et européens)	2013	Deux fois par an	« débattre des politiques budgétaires et autres questions couvertes par ce Traité » (Article 13 du TSCG)

ix. Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), [Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune et la Politique de sécurité et de défense commune](#), Nicosie, 9-10 septembre 2012, (dernière révision: 20/09/2013).

57. *Ibid*, Nicosie 21-23 avril 2013, (dernière consultation: 20/09/2013), p. 6, para. 9.

58. *Conclusions de la Présidence de la Conférence des Présidents des Parlements de l'UE*, Nicosie 21-23 avril 2013, (dernière consultation: 20/09/2013), p. 6, para. 9.

59. Voir section 1.4.



## 2.4. Résumé

En résumé, la comparaison ci-dessus confirme que « le caractère modéré de la mission de la Conférence [...] semble constituer le terrain commun sur lequel les parlements nationaux et le Parlement européen peuvent s'entendre sur un concept de conférence à la fois modeste et consensuel »<sup>60</sup>. Il est frappant de voir que l'**Assemblée nationale française** est « presque totalement isolée [...] seule la Chambre italienne semble requérir une commission restreinte similaire [pour les questions spécifiques à la gouvernance de la zone euro] »<sup>61</sup>, mais qu'elle a néanmoins été **capable d'établir et de maintenir à l'agenda le sujet du contrôle interparlementaire**.

Le projet de Règlement intérieur de la conférence interparlementaire<sup>62</sup> apporte son lot de clarifications majeures quand on le compare aux décisions prises par la Conférence des Présidents de Nicosie. Selon le Règlement intérieur, la conférence interparlementaire

- fournira un « cadre au débat et à l'échange d'informations et de meilleures pratiques en matière de gouvernance économique et financière de l'UE, en particulier sur les questions et les procédures budgétaires qui relèvent du TSCG » (article 1.1)
- remplace la Semaine parlementaire européenne du Semestre européen organisée par le Parlement européen durant le premier semestre de chaque année (article 1.2)
- « peut [...] adopter des conclusions sur les questions liées à la gouvernance économique et financière de l'UE, en particulier sur les questions budgétaires qui relèvent du TSCG. » (article 1.3)
- « doit tendre vers une prise de décision par consensus, y compris sur l'adoption des conclusions. Si cela n'est pas possible, les décisions sont adoptées à la majorité qualifiée d'au moins 3/4 des votes exprimés. La majorité des 3/4 des votes exprimés doit en même temps constituer au moins la moitié de tous les votes. Chaque parlement dispose de deux voix. Dans le cas d'un système parlementaire bicaméral, chacune des chambres dispose d'une voix. » (article 3.7).

Cette analyse des négociations sur la tenue d'une conférence interparlementaire indique que des procédures de « q-unanimity ont été appliquées »<sup>63</sup>, tout comme l'ont montré de précédentes recherches sur l'adoption du TSCG<sup>64</sup> et suivant en cela le raisonnement d'un récent article de George Tsebelis publié dans le *Journal for European Public Policy*. La décision de mettre sur pied une telle conférence aurait pu être prise par un sous-groupe d'États membres coopérant de façon plus intense sur la coordination de la politique budgétaire et économique. Si d'autres conférences interparlementaires devaient émerger dans le futur, ceux qui en établiraient l'agenda ne seraient pas nécessairement un grand pays ; on peut très bien imaginer qu'une conférence interparlementaire sur la politique environnementale soit orchestrée par les Pays-Bas, par exemple<sup>65</sup>.

60. Deubner, Christian, *The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the European Economic and Monetary Union*, Foundation for European Progressive Studies (FEPS), 2013, (sous presse), p. 45  
61. *Ibid.*, p. 44.

62. Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière (2013), *Projet de Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne*, daté du 01/10/2013, (dernière révision 02/10/2013).

63. Tsebelis, George (2013), "Bridging qualified majority and unanimity decisionmaking in the EU", in: *Journal of European Public Policy*, 20(8), 1083-1103, en particulier: 1099. Tsebelis appelle les dispositions visant à transformer les décisions d'une majorité qualifiée en décisions unanimes des "q-unanimites", par exemple Article 31 (2) TEU: « Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision qui doit être prise par une majorité qualifiée, [...] il n'est pas procédé au vote. Le Haut représentant cherchera, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. »

64. Kreilinger, Valentin (2012a), *Le « making-of » d'un nouveau traité : six étapes de négociations politiques*, *Policy Brief n°32, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, (dernière révision: 06/08/2013).

65. Voir Tsebelis, George (2013), "Bridging qualified majority and unanimity decisionmaking in the EU", in: *Journal of European Public Policy*, 20(8), 1083-1103, en particulier: 1099.

### 3. Comment faire en sorte que la conférence interparlementaire d'ECOFIN fonctionne mieux ?

Les conférences interparlementaires ne font pas l'unanimité auprès des parlements nationaux et encore moins auprès du Parlement européen. C'est parce qu'on a **pris à tort la coopération interparlementaire pour un jeu à somme nulle**. Mais bien au contraire : dans les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen, plus de compétences pour l'un ne signifie pas pour autant moins de compétences pour l'autre et vice-versa. Les conférences interparlementaires ne retirent pas de compétences ; elles peuvent aider à pallier une insuffisance de contrôle, mais seulement si les parlements qui les constituent parviennent à s'émanciper de leurs vieux réflexes.

#### “ LE COMPROMIS SUR LA CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE SUR LA GOUVERNANCE ECOFIN : UNE OCCASION MANQUÉE ”

Les chapitres précédents de ce Policy paper ont démontré que la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière calquait son modèle sur la COSAC et la Conférence interparlementaire PESC/PSDC. Mais même en tenant compte de cela, ainsi que de la difficulté politique à s'accorder sur la mise en œuvre de l'article de traité pour en établir un autre, le compromis sur la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière peut aussi, à ce stade, faire figure d'occasion manquée en raison de ses défauts de conception (3.1). Le projet de Règlement intérieur apporte certaines précisions, mais laisse d'autres questions sans réponses satisfaisantes. Les parlements nationaux ont, une fois de plus, manqué l'occasion de devenir les acteurs collectifs de l'Union européenne. La section qui suit examine les possibilités d'améliorer le profil des conférences interparlementaires (3.2). Pour finir, **améliorer le contrôle parlementaire à tous les niveaux** paraît nécessaire si l'on veut s'assurer que les parlements persévéreront dans les futurs développements visant à construire une « véritable » UEM, de façon à ce que le contrôle parlementaire devienne, lui aussi, « véritable » (3.3).

#### 3.1. Une occasion manquée pour une mise en œuvre ambitieuse de l'article 13 du TSCG

Jacques Delors a rappelé la nécessité de repenser la structure de l'UEM : « Je suis [...] favorable à ce que les plus importantes décisions soient soumises à une assemblée des comités de l'économie et des finances des parlements nationaux, afin qu'ils nous donnent leur opinion, de façon à ce que les parlements nationaux s'impliquent dans ces questions et qu'ils puissent même, si nécessaire, en débattre en session plénière ou en commission »<sup>66</sup>.

Le compromis de la Conférence des Présidents et le projet de Règlement intérieur<sup>67</sup> ne rencontrent pas ces attentes, laissent des questions fondamentales sans réponse et peuvent être qualifiés d'**occasions manquées**, parce qu'ils ne tiennent pas compte des deux éléments les plus importants et les plus nécessaires au bon fonctionnement d'une telle conférence, à savoir une composition claire et une définition générale des pouvoirs et des compétences. **Les parlements nationaux se sont montrés incapables d'agir ensemble** pour mettre sur pied cette conférence interparlementaire et ont donc manqué, une fois de plus, l'occasion de devenir les acteurs collectifs de l'Union européenne. Établir une conférence interparlementaire aurait été l'occasion

- de garantir un haut niveau de contrôle parlementaire des politiques fiscales et économiques et des décisions prises au niveau de l'UE,
- de **compenser le déclin de la souveraineté parlementaire nationale** sur les budgets (et la restriction des options politiques prises par les majorités parlementaires dans les parlements nationaux),

66. Delors Jacques, « Repenser l'UEM et «repositiver» la Grande Europe », *Notre Europe - Institut Jacques Delors*, Tribune, 2013, (dernière révision 20/09/2013), p. 4.

67. Voir sections 2.3 and 2.4.

- de trouver **une expression institutionnelle du support et de l'opposition politiques** pour les décisions politiques de l'UE dans le contexte d'une coordination budgétaire et économique,
- et de **mettre en contact les députés de façon à européeniser le contrôle exercé au niveau national** qui est très nationalement connoté<sup>68</sup>.

La décision des Présidents manque non seulement de dispositions concrètes sur la **composition** de la conférence et la **taille** des délégations, et sur les compétences et pouvoirs de la conférence, mais elle met aussi fin aux **rencontres interparlementaires existantes** des présidents des commissions des Finances qui constituent un mécanisme fonctionnel de coordination. Cela paraît cependant raisonnable et évite les doublons dans le cas du remplacement de la Semaine parlementaire européenne organisée par le Parlement européen au cours du premier semestre de chaque année<sup>69</sup>. Néanmoins, cette nouvelle conférence interparlementaire n'apporte pas de réponses suffisantes au défi du contrôle démocratique et de l'obligation de rendre des comptes dans l'UEM.

Tout d'abord, l'absence d'une disposition claire quant à l'adhésion à la conférence **constitue une sérieuse menace pour le bon fonctionnement de ladite conférence**. La raison qui se cache derrière des formulations telles que « la composition et la taille de chaque délégation repose sur chaque parlement »<sup>70</sup> et « la composition et la taille des délégations sera déterminée par chaque parlement »<sup>71</sup> semble double : le Parlement européen peut avoir des difficultés à se restreindre à seize députés alors que la conférence a lieu à Bruxelles et les parlements nationaux des plus petits États membres pourraient, au contraire, avoir du mal à mobiliser six députés pour prendre part à la conférence<sup>72</sup>. Mais les questions principales qui n'ont pas été résolues sont les suivantes :

- Comment une conférence pourrait-elle fonctionner en interne sans un système d'adhésion clair ?
- Quel sera l'impact sur son bon fonctionnement si les parlements nationaux envoient des nombres significativement différents de députés ? Les parlements d'accueil seront-ils capables de conseiller leurs pairs sur ce nombre ?
- Comment mettre ses membres en contact sans participation stable ?

L'absence de limite à la taille des délégations a, par ailleurs, un impact sur la **motivation** des députés nationaux et européens : la participation à la conférence ne revêt aucun caractère exclusif si tout le monde peut y participer. Il est encore possible de régler ces questions et la flexibilité a aussi, de toute évidence, ses avantages. La conférence aurait dû adopter le **Règlement intérieur qui régle la composition** de sa première rencontre en octobre 2013. Il ne faut pas sous-estimer la nécessité de fonctionner sans heurts et de proposer une composition stable et équitable pour le Semestre européen de 2014.

Ensuite, la décision des Présidents et le projet de Règlement intérieur n'indiquent pas les compétences. La conférence **n'aura pas le pouvoir des prises de décision ; elle sera le lieu d'un débat** sur les questions couvertes par le TSCG dans un cadre qui rassemble les parlements nationaux et le Parlement européen, comme indiqué dans l'article 13 du TSCG. Elle constituera le « *cadre d'un débat et d'échanges d'informations et de meilleures pratiques en matière de gouvernance économique et financière de l'UE et se concentrera en particulier sur les questions et procédures budgétaires couvertes par le TSCG* »<sup>73</sup>. En ce qui concerne le Semestre européen, les conclusions indiquent que les parlements nationaux « *devraient s'impliquer suffisamment dans*

68. Heffttler, Claudia, Valentin Kreilinger, Olivier Rozenberg, Wolfgang Wessels, « Parlements nationaux : l'émergence d'un contrôle du Conseil européen », *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Policy paper No 89*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

69. Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière, *Projet de Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne*, daté du 01/10/2013, (dernière révision 02/10/2013), Article 1.2.

70. *Conclusions de la présidence de la Conférence des porte-paroles des parlements de l'UE*, Nicosie 21-23 avril 2013, (dernière révision: 20/09/2013), p. 5, para. 8.

71. Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière, *Projet de Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne*, daté du 01/10/2013, (dernière révision 02/10/2013), Article 4.1.

72. Ici, le *Projet de Règlement d'ordre intérieur* propose que « le(s) parlement(s) d'accueil puisse suggérer, pour des raisons budgétaires ou de moyens limités, une taille des délégations optimale » (Article 4.1).

73. Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière, *Projet de Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne*, daté du 01/10/2013, (dernière révision 02/10/2013), Article 1.1.

*l'élaboration et la mise en œuvre de structures pour de meilleures réformes politiques en matière d'économie, de budget et de fiscalité dans leurs pays respectifs, et ils devraient aussi faire en sorte de donner une dimension européenne aux politiques nationales »<sup>74</sup>. Par conséquent leur première requête est d'**exercer une réelle influence dans le contexte du Semestre européen**. Reste à voir comment on pourra mettre cela en pratique et si la conférence sera capable de définir son champ d'action.*

Enfin, la nouvelle conférence interparlementaire remplacera « les rencontres des présidents des commissions concernées »<sup>75</sup>, probablement les rencontres des présidents des commissions des Finances. Bien que ceci fût conforme aux conclusions d'une Conférence des Présidents précédente (Stockholm 2010), ainsi qu'à la procédure suivie dans le cas de la conférence interparlementaire PESC/PSDC, une période de transition aurait pu être utile, plutôt que de remplacer immédiatement une conférence qui marchait<sup>76</sup>. Certaines affaires sont, de toute évidence, mieux traitées en petits comités de trente personnes réunies autour d'une table que dans une assemblée de deux cents députés nationaux et européens.

“ LA DÉCISION « PLUS PETIT DÉNOMINATEUR COMMUN » DES PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS EST PLUTÔT UN SUBSTITUT À L'ACCOMPLISSEMENT DES CHOSES ”

En résumé, la conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière est une vieille solution à un nouveau problème (la coordination des politiques budgétaires et économiques) et elle suit largement le **schéma standard de la conférence interparlementaire**. La décision des Présidents n'a pas pour ambition d'être novatrice, mais plutôt de reproduire un modèle qui a fait ses preuves par le passé, tout en laissant quelques ambiguïtés et sans tenir compte des besoins spécifiques d'une coordination des politiques budgétaires et économiques.

Il ne fait aucun doute que les députés du Budget, des Finances, de l'Économie et d'autres commissions concernées des parlements nationaux ne peuvent que bénéficier de discussions avec leurs pairs à Bruxelles, Strasbourg et dans les capitales nationales. La décision « plus petit dénominateur commun » des présidents des parlements européens est toutefois plutôt synonyme d'activité de substitut à l'accomplissement des choses.

### 3.2. Améliorer le profil de la conférence interparlementaire d'ECOFIN

Dans cette section, nous développons **quatre pistes** destinées à améliorer le profil des conférences interparlementaires, **qui pourraient être suivies pour la conférence d'ECOFIN, ainsi que pour d'autres** : épuiser les prérogatives, utiliser la majorité des trois quarts pour adopter les conclusions, améliorer le timing des conférences par rapport aux rencontres des Conseils européens et s'appuyer sur les réseaux des partis politiques européens pour obtenir des conférences partisanes transnationales plutôt que des conférences où ne se fréquentent que ceux qui ont le même passeport.

La **motivation des députés nationaux et européens** à participer à une conférence interparlementaire est de toute évidence **liée aux prérogatives** de cette conférences : « Une conférence interparlementaire présente-t-elle des attraits pour les députés nationaux ? Cela concerne la valeur des discussions et leur visibilité »<sup>77</sup>. En même temps, **la démocratie, ce ne sont pas uniquement des prises de décisions** ; les débats et argumentations sont aussi des éléments essentiels à la vie parlementaire, en particulier dans les pays nordiques<sup>78</sup>. Malgré certaines hésitations, les conférences interparlementaires feraient bien d'essayer d'étendre leurs prérogatives et d'exploiter l'option d'**organiser des rencontres extraordinaires**, bien que « vu la complexité d'organiser de si grands événements, [il] est difficile d'imaginer qu'on en ferait souvent »<sup>79</sup>.

74. Conclusions de la présidence de la Conférence des porte-paroles des parlements de l'UE, Nicosie 21-23 avril 2013, (dernière révision: 20/09/2013), p. 4, para. 1.

75. *Ibid.*, p. 5, para. 8.

76. La dernière rencontre des présidents des commissions de Finances a eu lieu à Dublin en février 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

77. Deubner, Christian and Valentin Kreilinger, *Rôle et place des parlements dans une véritable Union économique et monétaire*, Notre Europe – Institut Jacques Delors et Fondation européenne d'études progressistes (FEEP), Synthèse, 2013, (dernière révision: 20/09/2013), p. 7.

78. *Ibid.*, p. 7.

79. Liszczyk, Dorota (2013), *Dealing with the EU Democratic Deficit: Lessons from the Interparliamentary Conference for CFSP/CSDP*. PISM Bulletin n° 53 (506), (dernière révision: 20/09/2013), p. 2.

En outre, la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière aura la capacité d'émettre des conclusions (article 1.3 et 3.7 du projet de réglementation). Elle devrait le faire de façon ambitieuse et réellement essayer de les faire adopter par une **majorité qualifiée des trois quarts, si un consensus ne peut être atteint**<sup>80</sup>.

Si c'est possible, elle devra se **réunir dans un délai raisonnable après les rencontres des Conseils européens** traitant de ces champs politiques, **de façon à permettre à la conférence d'intervenir dans l'agenda des sommets**<sup>81</sup>. En effet, le président du Conseil européen a essayé d'introduire des rencontres thématiques du Conseil européen avec, par exemple, « la Défense » comme thème pour décembre 2013. La conférence interparlementaire PESC/PSDC qui s'est réunie à Vilnius début septembre est arrivée trop tôt pour influencer l'agenda ; elle pourrait, cependant, avoir une influence sur les délibérations en cours. En ce qui concerne le conflit en Syrie, les conférences n'ont pas réussi à **attirer l'attention du public**.

Enfin, les **sommets des partis politiques européens** qui ont lieu **avant les réunions du Conseil européen** « pourraient revêtir une dimension parlementaire spécifique, par le biais, par exemple, des présidents [ou vice-présidents] des commissions des Affaires européennes ou des commissions budgétaires de la même famille politique »<sup>82</sup>. Les députés européens les rejoindraient. Cette dimension pourrait aider les députés nationaux à adopter un point de vue plus large sur le contrôle parlementaire du Conseil européen, qui est encore organisé selon une logique nationale.

### 3.3. Recommandations pour un contrôle parlementaire dans une véritable Union économique et monétaire

Une véritable UEM reposant sur « **un contrôle démocratique et l'obligation de rendre des comptes** » — encore faible — aurait un besoin urgent d'une conférence interparlementaire qui serait en quelque sorte la clef de voûte d'un véritable contrôle parlementaire. Mais les parlements européen et nationaux devraient aussi **adapter et raffermir leurs mécanismes de contrôle sans paralyser le fonctionnement de l'UEM**. En bref, il sera « nécessaire de combler certaines failles du 'déficit de la démocratie' européenne, pour ne pas redistribuer un nombre limité de prérogatives parlementaires »<sup>83</sup>.

Cette section propose **cinq recommandations** pour un véritable contrôle parlementaire dans une véritable UEM qui n'implique pas un reformatage des traités.

1. **Poursuivre l'approche inclusive qui couvre l'ensemble des 28 États membres de l'UE**: Le domaine de la gouvernance économique et financière va bien au-delà de l'UEM et pourrait aussi atteindre le Marché unique et d'autres zones de l'UE des 28. Dès lors, une ouverture « à chaque pays souhaitant rejoindre l'Union, même plus tard, [...] et soumise à des règles et à des critères communs »<sup>84</sup> apparaît essentielle. Les États membres dont la devise est l'euro jouiront d'une « double majorité » dès que cette disposition du Traité de Lisbonne entrera en vigueur<sup>85</sup> ; une approche inclusive est donc particulièrement pertinente pour apaiser la crainte des « pré-ins » ou des « opt-out » d'être tenus à l'écart.

80. Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière (2013): *Projet de Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne*, daté du 01/10/2013, [dernière révision 02/10/2013], voir Articles 1.3 et 3.7.

81. Heffttler, Claudia, Valentin Kreilinger, Olivier Rozenberg, Wolfgang Wessels, « *Parlements nationaux : l'émergence d'un contrôle du Conseil européen* », *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Policy paper No 89*, 2013, [dernière révision: 20/09/2013] p. 15.

82. *Ibid.*, p. 15.

83. Bertoincini, Yves (2013), *Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'oeil*, *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Policy paper n° 94*, [dernière révision: 20/09/2013], p. 23.

84. Deubner, Christian and Valentin Kreilinger, *Rôle et place des parlements dans une véritable Union économique et monétaire*, *Notre Europe - Institut Jacques Delors et Fondation européenne d'études progressistes (FEPP), Synthèse*, 2013, [dernière révision: 20/09/2013], p. 4.

85. Pour le calcul, voir von Oндarza, Nicolai (2013), *A structural majority of the Eurozone in the single market?* *EU Analytics on "Ideas on Europe"*, [dernière révision: 20/09/2013].

Il est, en outre, intéressant de constater que les sommets de la zone euro indépendants des réunions du Conseil européen<sup>86</sup> se sont faits plutôt rares et qu'aucun sommet de la zone euro n'a eu lieu depuis que le Conseil européen a adopté les règles visant ce type de sommet en mars 2013<sup>87</sup>.

2. **Adapter le fonctionnement du Parlement européen aux nouvelles réalités** : « Le Parlement européen ne peut être le seul fondement démocratique de l'euro<sup>88</sup>, mais en même temps, il « a besoin de rester pleinement engagé dans la gouvernance de l'UEM »<sup>89</sup> ; la nouvelle conférence interparlementaire reconnaît que la gouvernance économique et financière va bien au-delà des seules affaires économiques et monétaires discutées au sein des organes en charge de ces questions. Par conséquent, après les élections européennes de mai 2014, un **sous-comité dédié aux affaires de la zone euro devrait être établi au Parlement européen**<sup>90</sup>. Il pourrait « se réunir de façon régulière pour contrôler tous les aspects de la gouvernance de l'UEM. [...] Dans certains cas, des audiences conjointes [à la conférence interparlementaire] pourraient être organisées »<sup>91</sup>.

En ce qui concerne la question plus générale du contrôle exercé par le Parlement européen, le projet d'accord institutionnel avec la Banque centrale européenne renvoie un signal très positif. Il permettra au Parlement européen d'organiser les audiences du chef du Mécanisme de surveillance unique et de son député, et il octroie le droit au Parlement européen d'entériner (ou de refuser) leur nomination<sup>92</sup>.

3. **Renforcer le contrôle parlementaire au niveau national**: De nombreuses décisions concernant la coordination de la politique économique et fiscale, prises par les chefs d'États et de gouvernements ou par leur ministre des Finances, n'apparaissent pas encore dans le radar de (la plupart des) parlements. Cela entraîne un déficit démocratique au niveau national. Une solution réaliste à cela serait une **surveillance bien informée au niveau national** — idéalement liée au Semestre européen, aux réunions du Conseil européen (et des sommets de la zone euro en marge de celui-ci) et des principales réunions de l'Eurogroupe — avec **une plus grande conscience des enjeux** et du fonctionnement de la gouvernance économique et financière, **tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux gouvernements**. Cela implique une plus grande transparence des réunions de comités, la présence de ministres quand ces questions sont débattues au parlement, la transmission de projets au parlement et un accroissement du rôle des présidents des commissions parlementaires concernées<sup>93</sup>.

Le « renforcement de la surveillance des parlements nationaux vis-à-vis des décisionnaires nationaux »<sup>94</sup> est un des éléments clés d'un véritable contrôle parlementaire. Il n'est ni nécessaire ni pertinent que tout le monde devienne danois, c'est-à-dire que tout le monde adopte une série de mécanismes de contrôle très stricts comme au Danemark. En effet, une convergence trop rigide des compétences des parlements nationaux sur la gouvernance économique et financière « entraînerait le risquer de prendre l'acteur le plus influent comme point de référence [...], ce qui mettrait la zone euro dans une situation d'ingouvernabilité »<sup>95</sup>, il n'en demeure pas moins qu'un contrôle parlementaire renforcé d'un certain nombre d'États membres serait souhaitable.

4. **Reconnaître la nécessité d'une coopération interparlementaire**: L'implication des parlements nationaux doit être plus clairement définie, mais aussi mieux articulée avec celle du Parlement européen, qui a besoin de rester entièrement impliqué dans la gouvernance de l'UEM. Quand les États membres ont du mal à trouver un consensus sur le degré de « fédéralisme fiscal » nécessaire, et quand, en mai 2013, la France et l'Allemagne proposent<sup>96</sup> des mesures essentiellement destinées à renforcer les structures inter-

86. Heffttler, Claudia, Valentin Kreilinger, Olivier Rozenberg, Wolfgang Wessels, « Parlements nationaux : l'émergence d'un contrôle du Conseil européen », *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Policy paper No 89*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

87. Conseil de l'Union européenne (2013), *Règles pour l'organisation des actes des sommets sur l'euro*. (dernière révision: 20/09/2013).

88. Delors, Jacques, « Repenser l'UEM et «repositiver» la Grande Europe », *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Tribune*, 2013, (dernière révision 20/09/2013), p. 4.

89. Vitorino António, Le « TSCG » : beaucoup de bruit pour rien?, 2012, *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Tribune*, (dernière révision: 20/09/2013).

90. Bertoincini Yves, *Zone euro et démocraties* : un débat en trompe l'oeil, *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Policy paper n° 94*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013), pp. 23-24.

91. *Ibid.*, *Zone euro et démocratie(s) : un débat en trompe l'oeil*, *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Policy paper n° 94*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013), pp. 4-5.

92. Banque centrale européenne et Parlement européen (2013): *Inter-Institutional Agreement (IIA) between European Parliament and ECB on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM)*, Version provisoire, (dernière révision: 20/09/2013).

93. Heffttler, Claudia, Valentin Kreilinger, Olivier Rozenberg, Wolfgang Wessels, « Parlements nationaux : l'émergence d'un contrôle du Conseil européen », *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Policy paper No 89*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013), p. 12-14.

94. Deubner, Christian and Valentin Kreilinger, *Rôle et place des parlements dans une véritable Union économique et monétaire*, *Notre Europe - Institut Jacques Delors et Fondation européenne d'études progressistes (FEFP), Synthèse*, 2013, (dernière révision: 20/09/2013), p. 6.

95. *Ibid.*, p. 8.

96. Bundesregierung, *France and Germany – Together for a stronger Europe of Stability and Growth*, Pressemitteilung, Nummer 187/13, 2013, (dernière révision: 20/09/2013).

gouvernementales (l'Eurogroupe et le Sommet de la zone euro), seule une coopération interparlementaire serait susceptible d'apporter un soutien efficace au « fédéralisme post-démocratique des exécutifs »<sup>97</sup> et fournir un contrôle sur la gouvernance économique et financière.

« Au sein du Parlement européen, [...] le multi-parlementarisme est souvent perçu comme une tentative de réfréner le Parlement européen dans sa propension au contrôle parlementaire intégral »<sup>98</sup>. La notion même de coopération interparlementaire est quelque chose **qui devrait être considéré comme normal dans une « fédération européenne des États-nations »**. À moyen terme, la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière aura la double vocation de fournir une surveillance éclairée et de constituer un forum public. C'est un défi de taille, **mais la gouvernance économique et financière ne peut être débattue, décidée et contrôlée par les seuls Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe, Banque centrale européenne et Bundestag allemand de Berlin.**

5. **Redresser le paysage institutionnel déficient de la nouvelle conférence interparlementaire d'ECOFIN**<sup>99</sup> : Le modèle de la conférence PESC/PSDC semble bien adapté aux conférences interparlementaires, dans la mesure où il permet à chaque délégation d'avoir des représentants issus de tous les principaux partis politiques, ainsi que des députés spécialisés dans les politiques budgétaires (tels que les présidents de commissions) ou dans des zones politiques avoisinantes et susceptibles d'ouvrir de nouvelles perspectives sur les questions budgétaires. Les parlements d'accueil devront tenir compte de cela quand ils définiront la taille optimale des délégations.

En termes de compétences, la conférence interparlementaire aura la possibilité **d'adopter des conclusions non contraignantes**, même par une majorité qualifiée des 3/4, si un consensus ne peut être atteint. Elle devra se servir de cette capacité de manière ambitieuse et proactive. 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. **Les décisionnaires européens devraient être entendus publiquement, interrogés voire critiqués par la conférence.**

La conférence pourrait **se réunir plus de deux fois par an et ce, peu avant les rencontres ordinaires du Conseil européen en charge des questions d'ECOFIN**, pour permettre à la Conférence de contribuer à l'agenda des sommets. L'exemple de la COSAC démontre l'importance qu'il y a à placer ces rencontres dans un agenda global de l'UE. Un tel timing motiverait aussi fortement les députés à participer activement à la conférence.

Enfin, l'idée d'un **compte-rendu des travaux de la conférence** par un « comité d'observation ad hoc qui évaluerait les travaux de la conférence interparlementaire au second semestre de 2015 » est certainement une bonne idée (inspirée d'une disposition du Règlement d'ordre intérieur de la conférence sur les PESC/PSDC). Selon le projet de Règlement d'ordre intérieur « le parlement de la présidence concerné devra soumettre les conclusions du compte-rendu en même temps que des recommandations spécifiques qui seront débattues à la Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne en 2016 »<sup>100</sup>, mais qui **pourraient être anticipées.**

97. Habermas, Jürgen, *Zur Verfassung Europas*. Ein Essay. Suhrkamp: Berlin. Habermas utilise l'expression "Postdemokratischer Exekutivfederalismus", 2011(p. 48).

98. Deubner, Christian and Valentin Kreilinger, *Rôle et place des parlements dans une véritable Union économique et monétaire*, *Notre Europe – Institut Jacques Delors et Fondation européenne d'études progressistes (FEEP)*, Synthèse, 2013, (dernière révision: 20/09/2013), p. 6.

99. Les trois derniers paragraphes sont basés sur des preuves écrites : "The inter-parliamentary conference on Economic and Financial Governance" préparé pour la Commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne par Valentin Kreilinger et Olivier Rozenberg, soumis le 26 septembre 2013, mais mis à jour depuis que le projet de Règlement d'ordre intérieur a apporté certains éclaircissements sur le paysage institutionnel déficient, qui sont pris en compte dans les trois paragraphes. Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière, *Projet de Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne*, daté du 01/10/2013, (dernière révision 02/10/2013).

100. Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière, *Projet de Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne*, daté du 01/10/2013, (dernière révision 02/10/2013), Article 9.1.

## CONCLUSION

Ce Policy paper développe l'idée que la décision de créer une conférence interparlementaire dans le domaine de la coordination des politiques fiscales et économiques est en fait une **vieille solution pour un nouveau problème** (première partie). Étonnamment, seuls quelques États membres ont régulièrement envoyé six députés aux conférences interparlementaires — certains États membres ont envoyé en moyenne deux députés seulement aux sept dernières rencontres de la COSAC entre 2010 et 2013.

Le chemin qui mène des négociations sur le TSCG à Vilnius — où aura lieu la première réunion de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière du 16 au 18 octobre 2013 — fut long et chaotique : le **Policy paper analyse les préférences des acteurs principaux** aux niveaux nationaux et européen (deuxième partie). Le **compromis** adopté à la Conférence des Présidents de Nicosie en avril 2013 laisse de nombreuses questions sans réponses et peut, à ce stade, être qualifié d'« **occasion manquée** ». Cela reste vrai en ce qui concerne le **projet de Règlement intérieur**, bien qu'il apporte des solutions à certains problèmes. Des mesures concrètes sont nécessaires si l'on veut améliorer le profil des conférences interparlementaires. Outre la suggestion de futurs développements pour une « véritable » UEM, le Policy paper propose cinq recommandations pour un véritable contrôle parlementaire qui veillera à ce que les parlements persévèrent. Il est capital, à présent, de faire en sorte que la nouvelle conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière fonctionne (troisième partie).

### “ DES MESURES CONCRÈTES SONT NÉCESSAIRES SI L'ON VEUT AMÉLIORER LE PROFIL DES CONFÉRENCES INTERPARLEMENTAIRES ”

La Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière est un premier pas en direction d'un véritable contrôle parlementaire de l'UEM. Compte tenu de toutes les hésitations, il ne sera pas simple d'arriver à un consensus sur une coopération interparlementaire plus intense et sur des conférences interparlementaires plus robustes. Mais seule une approche plus ambitieuse permettrait de réduire les faiblesses actuelles de l'obligation de rendre des comptes et de la légitimité démocratique en général, et en particulier celles liées à une véritable UEM en gestation. Jacques Delors souligne que « dès qu'une question touche à la monnaie, la taxation ou au système de sécurité sociale, il est nécessaire d'impliquer le parlement dans le débat d'une façon ou d'une autre »<sup>101</sup>.

Depuis le début de la crise, des plans de sauvetage et des réformes imposées par la Troïka, qui ont introduit davantage de solidarité et de contrôle, ont eu un immense impact sur les options politiques disponibles pour de nombreux parlements nationaux, en ce qui concerne les politiques fiscales et économiques. Le Six-Pack et le Two-Pack sont, avec le Semestre européen, des éléments supplémentaires à un tel développement. **Une conférence interparlementaire comme lieu de débats pourrait progressivement devenir une zone de concurrence politique où seront livrés des combats portant sur la direction de la politique économique de l'Union.** Une concurrence politique avec des propositions alternatives claires pour la campagne électorale du Parlement européen de 2014-2019 pourrait réduire le déficit démocratique, mais elle n'apporterait probablement pas suffisamment de légitimité à une véritable UEM à part entière dans laquelle à la fois les mécanismes de contrôle et les mécanismes de solidarité seraient renforcés.

Une vision globale du problème montre que « bon nombre d'ajustements institutionnels requis pour la zone euro ont déjà été mis en œuvre de façon flexible »<sup>102</sup>. On peut désormais ajouter la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière à la liste.

101. Delors Jacques, « Repenser l'UEM et «repositiver» la Grande Europe », *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Tribune*, 2013, (dernière révision 20/09/2013), p. 4.

102. Vitorino, António (2012b), « Quelles institutions pour la zone euro ? » *Notre Europe - Institut Jacques Delors, Tribune*, (dernière révision 20/09/2013).



## BIBLIOGRAPHY

### *Primary sources*

- Assemblée nationale, « Rapport d'information sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », 2012, (last retrieved: 20/09/2013).
- Bogdan Borusewicz [Marshal of the Senate of the Republic of Poland], "Letter to Claude Bartolone" [President of the French National Assembly], 2013, (last retrieved: 20/09/2013).
- Bundesregierung, "France and Germany – Together for a stronger Europe of Stability and Growth", Pressemitteilung, Nummer 187/13, 2013, (last retrieved: 20/09/2013).
- Cortes Generales - Spanish EU Presidency, List of participants, XLIII COSAC, 30/05/2010-01/06/2010, 2010, (last retrieved: 06/08/2013).
- Council of the European Union, "Rules for the organisation of the proceedings of the Euro Summits", 2013, (last retrieved: 20/09/2013).
- Czech Senate - EU affairs committee, "Resolution on the Fiscal Compact Inter-parliamentary Conference", 2013, (last retrieved: 20/09/2013).
- European Central Bank and European Parliament, "Inter-Institutional Agreement (IIA) between European Parliament and ECB on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM), Draft Provisional Version", 2013, (last retrieved: 20/09/2013).
- European Commission, "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate", COM(2012) 777 final, 2012, (last retrieved: 20/09/2013).
- European Council, "Towards a genuine Economic and Monetary Union", EUCO 120/12, 26 June 2012, 2012a, (last retrieved: 06/08/2013).
- European Council, "Towards a genuine Economic and Monetary Union", 5 December 2012, 2012b, (last retrieved: 06/08/2013).
- European Council, "Towards a genuine Economic and Monetary Union". Interim Report, 12 October 2012, 2012c, (last retrieved: 06/08/2013).
- European Council, "Conclusions of 13/14 December 2012", EUCO 205/12, 2012d, (last retrieved: 20/09/2013).
- European Parliament, Report with recommendations to the Commission on the report of the Presidents of the European Council, the European Commission, the European Central Bank and the Eurogroup "Towards a genuine Economic and Monetary Union" 24/10/2012 (2012/2151(INI)), 2012, (last retrieved: 20/09/2013), here: p. 19.
- European Union, Official Journal of the European Union, C 83/203-205, 2010, (30/03/2010).
- European Union, „Geschäftsordnung der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union“ (2011/C 229/01), Amtsblatt der Europäischen Union, 04/08/2011.
- Folketinget – Parliament of Denmark, "Letter of 11 Chairpersons of European affairs committees to Herman Van Rompuy", 2012, (last retrieved: 20/09/2013).
- Folketinget – Parliament of Denmark, List of Participants, XLVII COSAC, 22/04/2012-24/04/2012, 2012, (last retrieved: 06/08/2013).
- House of Lords - European Union Committee, "The euro area crisis, 25th Report of Session" 2010–2012, 2012, (last retrieved: 06/08/2013).
- House of Representatives - Republic of Cyprus, List of participants, XLVIII COSAC, 14/10/2012-16/10/2012, 2012, (last retrieved: 06/08/2013).
- Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, "Rules of Procedure of the Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy", Nicosia, 9-10 September 2012, (last retrieved: 20/09/2013).
- Interparliamentary Conference on Economic and Financial Governance, "Draft Rules of Procedure of the Interparliamentary Conference on Economic and Financial Governance of the European Union", dated 01/10/2013, 2013, (last retrieved 02/10/2013).
- Irish Presidency of the Council of the European Union – Parliamentary Dimension, List of participants, XLIX COSAC, 23/06/2013-25/06/2013, 2013, (last retrieved: 06/08/2013).
- Joint letter to the Speakers' Conference, 2013.
- Magyar Országgyűlés – Parliament of Hungary, List of Participants, XLV COSAC, 29-31/05/2011, 2011, (last retrieved: 06/08/2013).
- Parlement fédéral de Belgique - Belgisch Federaal Parlement, List of Participants, XLIV COSAC, 24/10/2010-26/10/2010, 2010, (last retrieved: 06/08/2013).
- Per Westerberg [Speaker of the Swedish Riksdag], "Letter on Article 13 TSCG", 2013, (last retrieved: 20/09/2013).
- Polish Presidency of the EU Council – Parliamentary Dimension, List of participants, XLVI COSAC, 02/10/2011-04/10/2011, 2011, (last retrieved: 06/08/2013).
- "Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of EU Parliaments", Nicosia 21-23 April 2013, 2013, (last retrieved: 20/09/2013), p. 4, para. 1.
- Sénat français, « Compte rendu de la Commission des affaires européennes », 31 janvier 2013, (last retrieved: 20/09/2013).
- Treaty on Stability, "Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union", 2012, (last retrieved: 06/08/2013).
- Visegrad countries declaration, 2013, (last retrieved: 20/09/2013).
- Working Paper of 11 January 2013, (last retrieved: 20/09/2013).

*Secondary literature*

- Benz, Arthur, "Linking Multiple Demoi. Inter-parliamentary relations in the EU", *IEV-Online*, Nr. 1, 2011, (last retrieved: 20/09/2013), p. 11.
- Bertoncini, Yves, "Eurozone and democracy(ies): a misleading debate", *Notre Europe – Jacques Delors Institute*, Policy paper n°94, 2013a, (last retrieved: 20/09/2013).
- Bertoncini, Yves, "The parliaments of the EU and the governance of the EMU", *Notre Europe – Jacques Delors Institute*, Tribune, 2013b, (last retrieved: 20/09/2013), pp. 4-5.
- Delors, Jacques (2013), Rethinking the EMU and making Greater Europe positive again, *Notre Europe-Jacques Delors Institute*, Tribune, (last retrieved 20/09/2013).
- Deubner, Christian and Valentin Kreilinger (2013), The role and place of Parliaments in a genuine Economic and Monetary Union, *Notre Europe – Jacques Delors Institute* and Foundation for European Progressive Studies (FEPS), Synthesis, (last retrieved: 20/09/2013), p. 7
- Deubner, Christian (2013, forthcoming), The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the European Economic and Monetary Union, Foundation for European Progressive Studies (FEPS).
- Gattermann, Katjana, Anna-Lena Högenauer, Ariella Huff (2013), A New Phase of Europeanisation of National Parliaments: Towards Mainstreaming of EU Affairs? Paper presented at the EUSA Conference in Baltimore, 9-11 May 2013 (last retrieved: 20/09/2013).
- Heffttler, Claudia, Valentin Kreilinger, Olivier Rozenberg and Wolfgang Wessels: National parliaments: their emerging control over the European Council, Policy paper n°89, *Notre Europe – Jacques Delors Institute* and the Trans European Policy Studies Association (TEPSA), (last retrieved: 20/09/2013).
- Hilger, Michael (2011), Parliamentary scrutiny of the CFSP/CSDP, *Parlements Sécurité Défense Europe/PSDE*, (last retrieved: 20/09/2013).
- Jancic, Davor (2013), Representative Democracy Across Levels? National Parliaments and EU Constitutionalism, in: *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 2013, pp. 227-265, here: pp. 241-242 (last retrieved: 20/09/2013).
- Kreilinger, Valentin (2012a), The making of a new treaty: Six rounds of political bargaining, Policy Brief n°32, *Notre Europe – Jacques Delors Institute*, (last retrieved: 06/08/2013).
- Kreilinger, Valentin (2012b), Working Paper to Policy Brief No. 32 / February 2012: The making of a new treaty: Six rounds of political bargaining, (last retrieved: 06/08/2013).
- Larhant, Morgan (2005), La coopération interparlementaire dans l'UE. L'heure d'un nouveau départ? *Notre Europe – Jacques Delors Institute*, Policy Paper, (last retrieved: 20/09/2013).
- Lépinay, Camille (2011), European defence: out of (parliamentary) control? (last retrieved: 20/09/2013).
- Liszcyk, Dorota (2013), Dealing with the EU Democratic Deficit: Lessons from the Interparliamentary Conference for CFSP/CSDP. *PISM Bulletin* No. 53 (506), p. 1 (last retrieved: 20/09/2013).
- Marschall, Stefan (2007), European parliaments in transnational organisations: Parliamentary cooperation beyond the European Union. Paper prepared for the Conference "Fifty Years of Interparliamentary Cooperation", 13 June 2007, Bundesrat, Berlin, organised by the Stiftung Wissenschaft und Politik, (last retrieved: 20/09/2013).
- Maurer, Andreas and Wolfgang Wessels (eds.) (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos.
- Neunreither, Karl (2006), "The European Parliament and National Parliaments: Conflict and Cooperation", in: Katrin Auel and Arthur Benz (eds.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy* (London: Routledge, 2006), pp. 164-178.
- Ondarza, Nicolai von (2013), A structural majority of the Eurozone in the single market? *EU Analytics* on "Ideas on Europe", (last retrieved: 20/09/2013).
- Pryce, Steve, *From Talking Shop to Working Forum: The Evolution of COSAC*, (last retrieved: 20/09/2013).
- Raunio, Tapio and Simon Hix (2000), "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government", *West European Politics*, 23(4), pp. 142-168.
- Rittberger, Berthold (2007), Constructing Parliamentary Democracy in the European Union: How Did It Happen?, in: Kohler-Koch, Beate and Berthold Rittberger (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 111-138.
- Smith, Julie and Ariella Huff (2012), Written evidence submitted to the European Scrutiny Committee in the House of Commons, (last retrieved: 20/09/2013).
- Tsebelis, George (2013), "Bridging qualified majority and unanimity decisionmaking in the EU", in: *Journal of European Public Policy*, 20(8), 1083-1103.
- Vitorino, António (2012a): The 'TSCG': much ado about nothing?, *Notre Europe-Jacques Delors Institute*, Tribune, (last retrieved: 20/09/2013).
- Vitorino, António (2012b), Which Institutions for the Euro Area?, *Notre Europe-Jacques Delors Institute*, Tribune, (last retrieved 20/09/2013).
- Wouters, Jan and Kolja Raube (2012), "Seeking CSDP Accountability Through Interparliamentary Scrutiny." in: *The International Spectator* 47(4), pp. 149-163. (last retrieved: 20/09/2013).

## LISTE DES GRAPHIQUES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

Tableau 1	► Structure et organisation de la COSAC	4
Figure 1	► Nombre moyen de députés ayant pris part aux COSAC 2010-2013	4
Tableau 2	► Comparaison des structures et organisations de la COSAC et de la conférence interparlementaire pour les PESC/PSDC	7
Encadré 1	► D'autres cadres interparlementaires composés de députés nationaux et européens	8
Tableau 3	► Formulation des différentes versions de l'article 13 au fil des négociations sur le TSCG (de décembre 2011 à janvier 2012)	10
Tableau 4	► Contenu de l'article 13 du TSCG en lien avec les rapports « Vers une véritable Union économique et monétaire » (2012)	11
Tableau 5	► Principaux éléments de la conférence interparlementaire sur le gouvernance économique et financière	16
Tableau 6	► Principaux éléments des trois conférences interparlementaires de l'UE composées de parlements nationaux européens	16

**ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'OEIL**

Yves Bertoncini, *Policy Paper No 94, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juillet 2013

**REPENSER L'UEM ET «REPOSITIVER» LA GRANDE EUROPE**

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juillet 2013

**RÔLE ET PLACE DES PARLEMENTS DANS UNE VÉRITABLE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE**

Christian Deubner et Valentin Kreilinger, *Synthèse en partenariat avec la Foundation for European Progressive Studies (FEPS), Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013

**LES PARLEMENTS DE L'UE ET LA GOUVERNANCE DE L'UEM**

Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013

**LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE ET PARLEMENTAIRE DU CONSEIL EUROPÉEN ET DES SOMMETS DE LA ZONE EURO**

Olivier Rozenberg and Wolfgang Wessels (dir.), Claudia Heffttler, Valentin Kreilinger, Mirte Van Den Berge and Laura Ventura, *Étude par Notre Europe – Institut Jacques Delors et TEPSA à la demande du Parlement Européen*, mars 2013p

**QUELLES INSTITUTIONS POUR LA ZONE EURO ?**

António Vitorino, *Tribune, Le Mat, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, septembre 2012

**LE « TSCG » : BEAUCOUP DE BRUIT POUR RIEN ?**

António Vitorino, *Tribune, Viewpoint, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2012

**LE « MAKING-OF » D'UN NOUVEAU TRAITÉ : SIX ÉTAPES DE NÉGOCIATIONS POLITIQUES**

Valentin Kreilinger, *Policy Brief No 32, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2012

**LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE DANS L'UE : L'HEURE D'UN NOUVEAU DÉPART ?**

Morgan Larhant, *Policy paper No 16, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, septembre 2006

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais : Valérie Angenot • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*