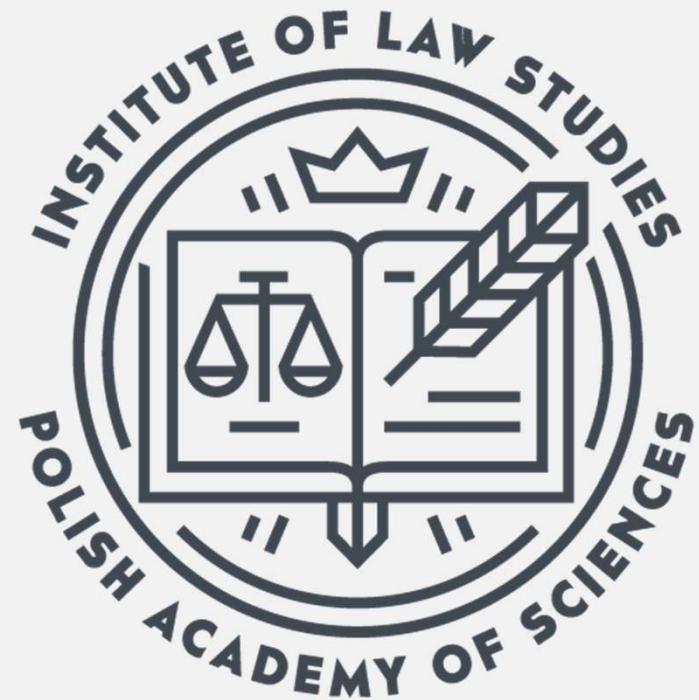


Les Parlements
nationaux dans
l'Union européenne
– le bilan et les
projets de réformes

Katarzyna KUBUJ, Professeure de l'ISJ
APS

Directrice du Centre de la pensée
juridique franco-polonaise de l'Institut
des Sciences Juridiques de l'Académie
Polonaise des Sciences



Remarques générales

- **Le transfert de compétences législatives** à l'Union européenne entraîne une érosion significative du rôle des parlements nationaux dans le processus de création du droit.
- **Les faiblesses systémiques** : les barrières rencontrées par les parlements nationaux lors des premières phases de l'intégration.
- **Les dernières décennies** ont été marquées par des mutations profondes visant à renforcer la place des parlements nationaux au sein de l'UE, se traduisant par des réformes constitutionnelles et législatives majeures dans les États membres.

Vers l'affirmation du rôle des parlements nationaux : de Maastricht à Amsterdam

L'évolution a débuté par des **déclarations non contraignantes** (*soft law*), qui se sont progressivement transformées en **droit positif** (*hard law*) :

- **Le Traité de Maastricht (1992) :**

- **Déclaration n° 13** : appel aux gouvernements à transmettre les projets d'actes législatifs de l'Union en « temps utile », afin de permettre aux parlements nationaux de les examiner et de rendre un avis.
- **Déclaration n° 14** : encouragement au renforcement de la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen (via des conférences régulières et des contacts entre commissions).

Le Traité d'Amsterdam (1997) et le protocole sur le rôle des parlements nationaux – un premier pas législatif

Piliers clés :

- **Obligation d'information (caractère direct) :** tous les documents de consultation de la Commission européenne (Livres verts, Livres blancs et communications) devaient être transmis sans délai aux parlements nationaux.
- **Propositions législatives :** elles étaient transmises aux gouvernements, qui avaient l'obligation de les communiquer à leurs parlements respectifs « conformément à leur système constitutionnel ».
- **Délai de 6 semaines :** garantir aux parlements un temps de réflexion réel pour prendre connaissance du contenu du projet d'acte.
- **Institutionnalisation de la COSAC :** le protocole a officiellement reconnu la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).

Traité de Lisbonne (2007)

Article 12 du Traité sur l'Union européenne

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :

- a) **en étant informés** par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ;
- b) **en veillant au respect du principe de subsidiarité** conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- c) **en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace**, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit traité ;
- d) **en prenant part aux procédures de révision des traités**, conformément à l'article 48 du traité sur l'Union européenne ;
- e) **en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union**, conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne ;
- f) **en participant à la coopération interparlementaire** entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux

Ce protocole vise à renforcer la démocratie dans l'Union européenne en impliquant davantage les parlements nationaux dans le processus législatif.

Accès à l'information : Les projets d'actes législatifs adressés au Parlement européen et au Conseil doivent être transmis aux parlements nationaux.

Contrôle : Les parlements nationaux peuvent examiner ces projets pour vérifier s'ils respectent le principe de subsidiarité.

Conférence des organes spécialisés (COSAC) : Le protocole reconnaît le rôle de la COSAC pour organiser la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Ce protocole définit les mécanismes de contrôle pour s'assurer que **l'Union européenne n'agit que lorsque son intervention est plus efficace qu'une action au niveau national, régional ou local.**

Mécanisme d'alerte rapide (« **Carton jaune/orange** ») : Si un projet d'acte législatif est jugé non conforme au principe de subsidiarité par une partie des parlements nationaux, ils peuvent émettre **un avis motivé.**

Si ces avis représentent au moins un tiers des voix attribuées (ou un quart pour la justice/sécurité), le projet doit être réexaminé (« carton jaune »). La Commission peut décider de maintenir, modifier ou retirer le texte.

Le « carton orange » entraîne des obligations un peu plus importantes. La procédure est déclenchée lorsqu'une « majorité simple » des voix des parlements nationaux est atteinte. La procédure du « carton orange » ne peut être appliquée que dans le cas d'actes adoptés selon la procédure législative ordinaire. Une majorité de 55 % des membres du Conseil ou une majorité des députés au Parlement européen peuvent décider de retirer le projet.

Contrôle juridictionnel : La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer sur les recours pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif.

Coopération interparlementaire

La coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne, partiellement défini à l'article 12 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et dans le Protocole (n° 1), concerne **les rencontres interparlementaires**. Leur importance, leur portée et l'éventail des thèmes abordés sont très variés.

La seule rencontre interparlementaire découlant directement de l'article 10 du Protocole (n° 1) est **la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union, dite COSAC**. Il s'agit d'une réunion semestrielle des parlementaires membres des commissions des affaires européennes de tous les parlements nationaux des États membres, des pays candidats et du Parlement européen. Des conclusions sont adoptées lors de chaque séance plénière et sont transmises aux institutions de l'UE et publiées. Elles n'ont pas de caractère contraignant et les institutions ne sont pas tenues d'y donner suite.

La Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne (CPPUE), des réunions sont organisées une fois par an, au printemps, par le parlement de l'État qui vient de terminer la présidence du Conseil de l'Union européenne. La CPPUE ne dispose d'aucun pouvoir formel.

Chaque présidence organise deux autres conférences. La première est **la conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (Conférence PESC/PSDC)**. La Conférence PESC/PSDC se tient une fois par semestre. Y participent des représentants des parlements des États membres, ainsi que des observateurs des États membres de l'OTAN. Le Parlement européen est également très largement représenté. L'objectif de la Conférence PESC/PESD est l'échange d'informations et d'expériences sur les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense. Le débat aboutit à des conclusions adoptées par consensus, qui ne sont pas officiellement publiées.

Statistiques et pratique : le mécanisme d'alerte (2009–2026)

Le bilan de l'application du Protocole n° 2 :

- **Cartons jaunes (Yellow Cards) : 3 au total**
 - **2012** : Règlement « Monti II » (Droit de grève) – retiré par la Commission.
 - **2013** : Parquet européen (EPPO) – maintenu par la Commission (coopération renforcée).
 - **2016** : Directive sur le détachement des travailleurs – maintenu par la Commission.
- **Cartons oranges (Orange Cards) : 0**
 - Le seuil de la majorité simple n'a jamais été atteint à ce jour.
- **Avis motivés (Reasoned Opinions) : environ 577**
 - Nombre de fois où un parlement a formellement signalé une violation de la subsidiarité (tendance à la baisse ces dernières années : 22 en 2023, 14 en 2024).
- **Dialogue politique (Contributions) : plus de 3 800**
 - L'influence des parlements passe majoritairement par le « soft power » (avis non contraignants) plutôt que par le blocage formel.

Les dernières propositions de réforme

- **Résolution du Parlement européen du 16 avril 2014 sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux (2013/2185(INI))**, dans laquelle il appelait à une concrétisation de la coopération interparlementaire et le renforcement des avis motivés des parlements nationaux.
- **Résolution du Parlement européen du 19 avril 2018 sur l'application des dispositions du traité relatives aux parlements nationaux** (meilleure coordination du calendrier budgétaire ; réforme du mécanisme des « cartons jaunes »).
- **Communication de la Commission européenne « Principes de subsidiarité et de proportionnalité : renforcer leur rôle dans l'élaboration des politiques de l'UE » COM(2018) 703.**
- Question de la coopération interparlementaire - l'objet des travaux d'un groupe parlementaire dans le cadre de **la Conférence sur l'avenir de l'Europe en 2021-2022**
- **Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2024 sur l'application des dispositions du traité relatives aux parlements nationaux (2023/2084(INI))** dans laquelle le Parlement européen appelle à un renforcement de la coopération entre les parlements et les gouvernements, et préconise notamment une plus grande transparence des travaux du Conseil ainsi qu'une implication accrue des parlements nationaux dans les travaux des gouvernements sur le budget de l'UE.

Le cadre constitutionnel polonais et l'intégration européenne

- **Le régime parlementaire en Pologne :** Le système polonais est de nature parlementaire, ce qui consacre la **primauté du Parlement** en matière législative.
- **Le rôle du Conseil des ministres :** Parallèlement, le Conseil des ministres détient les compétences fondamentales en matière de conduite de la **politique intérieure et étrangère** de l'État, ce qui se traduit directement par sa responsabilité prépondérante dans le processus d'intégration européenne.
- **L'équilibre des pouvoirs :** L'enjeu réside dans la coordination entre la domination législative du Parlement et le rôle moteur du Gouvernement au sein du Conseil de l'UE.

Les bases juridiques de la coopération institutionnelle en Pologne

- **La Constitution de la République de Pologne** du 2 avril 1997 : le socle suprême définissant les compétences des organes de l'État.
- **La loi du 8 octobre 2010** relative à la coopération du Conseil des ministres avec le Président de la République ainsi que le Sejm et le Sénat sur les questions liées à l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne (dite « **loi de coopération** »).
- **Le Règlement du Sejm et le Règlement du Sénat** : dispositions internes régissant les procédures de travail parlementaire sur les dossiers européens.

Axes majeurs de l'interaction entre le Gouvernement et le Parlement

- **Obligations d'information du Gouvernement** : transmission systématique des projets d'actes, des documents de consultation et des positions du Gouvernement aux chambres parlementaires.
- **Interaction législative** : coopération étroite lors de l'élaboration du droit de l'UE ; le Gouvernement est tenu de solliciter l'avis du Parlement sur les projets d'actes législatifs.
- **Mise en œuvre du droit de l'UE** : suivi conjoint de la transposition des directives et de l'exécution des obligations découlant des traités.
- **Contrôle juridictionnel (Recours devant la CJUE)** : coopération spécifique permettant au Sejm et au Sénat de former des recours devant la Cour de justice pour violation du principe de subsidiarité.
- **Nominations aux postes de l'UE** : participation du Parlement au processus de sélection des candidats polonais pour certaines fonctions clés au sein des institutions européennes (ex. commissaire européen, juges à la CJUE, membres de la Cour des comptes).

Les dimensions de l'action parlementaire dans le domaine législatif

Le rôle des parlements nationaux s'exerce de manière transversale sur plusieurs niveaux :

- **Au stade de l'élaboration du droit de l'UE :**

- Interventions « ex-ante » via le mécanisme d'alerte précoce (contrôle de subsidiarité).
- Dialogue politique avec la Commission européenne et contrôle du mandat du gouvernement au sein du Conseil.

- **Au stade de la mise en œuvre (transposition) du droit de l'UE :**

- Intégration des directives européennes dans l'ordre juridique national.
- Adaptation de la législation interne aux règlements européens pour en assurer l'effet utile.

- **Au stade de la création du droit national en conformité avec le droit de l'UE :**

- Contrôle de l'« euro-compatibilité » de toutes les initiatives législatives nationales.
- Veiller à ce que les nouvelles lois nationales ne contreviennent pas aux obligations découlant des traités et de la jurisprudence de la CJUE.

Interaction Gouvernement-Parlement dans le processus législatif de l'UE

Le mécanisme général de coopération :

- **Champ d'action** : Il concerne les activités du Conseil des ministres lors des travaux normatifs menés au sein des institutions de l'Union européenne.
- **Portée matérielle** : Ce mécanisme couvre la majorité des dossiers examinés par le Conseil et le Parlement européen dans le cadre des procédures législatives de l'Union :
 - La procédure législative **ordinaire** ;
 - Les procédures législatives **spéciales**.
- **Spécificité du modèle polonais** : Le mécanisme repose sur l'attribution de prérogatives particulières à l'organe du Sejm (**la Commission des affaires de l'Union européenne - CUE**).
- **Objectif stratégique** : Ces pouvoirs visent à exercer une influence réelle sur les positions défendues par le Conseil des ministres, garantissant ainsi un contrôle parlementaire sur la création du droit européen.

Le pouvoir d'avis des commissions parlementaires

La Commission des affaires de l'UE du Sejm (CUE) peut émettre trois types d'avis :

- Avis sur la **proposition d'acte législatif** elle-même.
- Avis sur les **positions successives** adoptées par le Gouvernement tout au long de la procédure.
- Avis sur la **position finale** que le Gouvernement entend adopter au sein du Conseil de l'UE.

La force juridique de l'avis (le modèle polonais) :

- L'avis de la Commission du Sejm « **doit constituer la base de la position du Conseil des ministres** ».
- Bien que cet avis ne soit pas juridiquement contraignant au sens strict (le Gouvernement reste souverain), il possède une **force politique contraignante**.

Les conséquences en cas de divergence :

- Si le Gouvernement s'écarte de l'avis de la Commission au sein du Conseil de l'UE, il est légalement tenu de **fournir une explication immédiate** et de justifier les raisons de cette divergence devant le Sejm.

Le rôle du Sénat (système bicaméral) : La Commission des affaires de l'UE du Sénat possède des compétences similaires, à une différence majeure : ses avis n'ont **pas de caractère contraignant** (obligation de prise en compte, mais pas de base légale impérative).

Le contrôle du principe de subsidiarité : le rôle de « gardien »

La procédure de vérification au niveau national :

- **Évaluation de conformité :** Lors de l'examen d'un projet d'acte législatif transmis par le Gouvernement, la Commission des affaires de l'UE (CUE) procède systématiquement à une analyse de sa conformité avec le **principe de subsidiarité**.
- **La Résolution de subsidiarité :** En cas de réserves, la Commission élabore un projet de résolution spécifique. Ce document est indépendant de l'avis rendu sur le fond politique du projet.
- **L'avis motivé :** Cette résolution constitue la base de l'envoi d'un « avis motivé » aux institutions de l'UE (dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce).

Le recours juridictionnel (la phase contentieuse) :

- **Saisine de la CJUE :** Le Sejm ou le Sénat a le pouvoir d'**obliger le Président du Conseil des ministres** à introduire un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).
- **Objet du recours :** La contestation d'un acte législatif de l'UE pour violation du principe de subsidiarité.

Portée : Ce mécanisme garantit que le Parlement dispose d'un instrument de contrôle *ex-post* (après l'adoption de l'acte) si ses objections initiales n'ont pas été prises en compte.

La mise en œuvre du droit de l'UE : spécificités de la procédure législative polonaise

Mécanismes d'accélération et de rationalisation (procédure spéciale) :

- **Réduction des délais :** Le Président du Sejm (le Maréchal) fixe un calendrier accéléré pour l'adoption des lois d'exécution afin de respecter les délais de transposition imposés par l'UE.
- **Limitation du droit d'amendement :** Le droit de proposer des amendements est restreint ; ils doivent être portés par un groupe d'au moins **3 députés** (suppression de l'amendement individuel).
- **Protection du projet :** Le rejet d'un projet de loi d'exécution est rendu plus difficile sur le plan procédural, nécessitant une **majorité absolue des voix**.

Le mécanisme de filtrage législatif au sein du Sejm

- **Déclaration de conformité obligatoire :** Tout auteur d'un projet de loi doit joindre un exposé des motifs contenant une déclaration de conformité au droit de l'Union européenne (ou une attestation que le sujet n'est pas régi par le droit de l'UE).
- **Le rôle du Maréchal du Sejm et de la Commission législative :**
 - En cas de doute sérieux sur la conformité, le Maréchal (après avis du Bureau du Sejm) peut saisir la **Commission législative**.
 - La Commission peut déclarer le projet **irrecevable** à une majorité qualifiée des **3/5 des voix** (avant que le projet ne soit soumis aux délibérations). Une telle décision peut entraîner l'arrêt définitif des travaux sur le projet.
- **Consultation obligatoire de l'Exécutif :** Lors des étapes ultérieures de la procédure, il est impératif de solliciter l'avis du **Ministre chargé des affaires européennes** sur toute disposition susceptible d'affecter la compatibilité avec l'ordre juridique de l'Union.