

LA PARLEMENTARISATION DE L'UNION EUROPEENNE

SÉBASTIEN ROLAND,

*Professeur à l'Université de Cergy-Pontoise,
Membre du Centre de Philosophie Juridique et Politique*

Les organisatrices de ce beau colloque consacré au « phénomène institutionnel international », Mmes Laurence DUBIN et Marie-Clotilde RUNAVOT, ont assigné à la présente communication un cahier des charges comportant un triple point de passage :

- premièrement, décrire les manifestations procédurales et institutionnelles de la parlementarisation de l'Union européenne (UE) ;
- deuxièmement, rendre compte des incidences normatives de cette parlementarisation ;
- troisièmement, identifier ce que l'on peut inférer de cette parlementarisation quant à la nature de l'entité Union européenne.

Si on reformule ces points en quelques mots l'un après l'autre, le premier vise à exposer la parlementarisation dans son double aspect organique et fonctionnel, en considérant autant la dimension horizontale (c'est-à-dire interne à la structure institutionnelle de l'UE) que verticale (c'est-à-dire s'agissant des rapports entre l'UE et les Etats membres). Il s'agit donc de décrire à la fois la logique représentative que les parlements – européen et nationaux – traduisent, mais aussi bien entendu les pouvoirs qui sont les leurs, notamment ceux leur permettant de peser sur la production du droit de l'Union. A côté de cette approche plutôt descriptive, statique ou photographique, il faudrait encore s'interroger sur la parlementarisation de l'UE au sens cette fois de régime politique : est-on en présence d'un régime parlementaire ? Quelles sont et que sont les chambres de l'UE : chambre des peuples, chambre des exécutifs des Etats, chambre des parlements des Etats, chambres des collectivités infra-étatiques, chambre néo-corporatiste, etc. ?

Quant au second point, qui concerne les incidences normatives de la parlementarisation, on peut l'explicitier à l'aide des interrogations suivantes : qu'est-ce que la parlementarisation fait subir à la norme européenne, quelle est son incidence sur la texture de cette norme ? Qu'est-ce que l'intervention parlementaire dans son processus de production ajoute à la norme européenne, que lui insuffle-t-elle ? La question est enfin celle-ci : de qui ou de quoi la norme européenne est-elle l'expression dès lors qu'elle résulte aussi, dans le cours de son élaboration, de l'intervention des parlements ?

SÉBASTIEN ROLAND

Le troisième point enfin consiste, en exploitant l'acquis tiré des deux premiers, à s'interroger sur la manière dont la parlementarisation informe sur l'UE entendue comme entité. Cette parlementarisation est-elle un élément de singularité de l'UE au regard des autres organisations internationales ? Comment éclaire-t-elle la dichotomie usuelle entre organisations internationales d'intégration et de coopération ? En quoi, aussi, cette parlementarisation participe-t-elle d'une mutation de l'UE ? Que dit-elle de la manière dont il faut comprendre la construction européenne non seulement dans l'état de développement qui est le sien aujourd'hui (approche synchronique) mais aussi dans sa trajectoire historique longue (approche diachronique) ?

Ce faisceau de questions, même s'il est sans doute loin d'être exhaustif, est suffisant pour mesurer l'ampleur du programme de travail que devrait se donner la présente communication et partant, aussi, la difficulté de le couvrir dans sa totalité en quelques pages seulement. Il semble cependant qu'une bonne manière d'éviter de laisser trop d'angles morts consiste à se placer sur le terrain de la question démocratique¹. Il y a plusieurs raisons de le faire. En premier lieu, parce que la parlementarisation a toujours été étroitement articulée au thème de l'Europe des citoyens² et du déficit démocratique³. Chaque fois en effet qu'il s'est agi de combler ce déficit ou de rapprocher l'Europe de ses citoyens, le premier réflexe a été de regarder du côté des institutions parlementaires. Si on se situe donc dans l'ordre du discours, indéniablement la parlementarisation a partie liée avec l'élément

¹ Voy. la thèse importante de C. CASTOR, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, Bruylant, coll. Droit de l'UE, série Thèses n°22, 2012, 524 p. Pour une étude classique sur le sujet, voy. : P. PESCATORE, « Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », *CDE*, 1974, pp. 499-514.

² Sur l'apparition de ce thème à partir du milieu des années soixante-dix et sur les diverses contributions (en particulier le Rapport TINDEMANS de 1975 et les deux rapports rédigés en 1985 par le comité *ad hoc* « Europe des citoyens », créé à l'issue du Conseil européen de Fontainebleau et présidé par Pietro Adonnino) autour desquelles s'articuleront les discussions en amont de la négociation du traité de Maastricht, voy. : P. MAGNETTE, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, coll. Etudes européennes, 1999, spéc. le Chapitre 5 intitulé « L'«Europe du citoyen». Des droits aux discours », pp. 109-122. Voy. également : C. BLUMANN, « L'Europe des citoyens », *RMCUE*, 1991, pp. 283-292 ; T.-L. MARGUE, « L'Europe des citoyens : des droits économiques à la citoyenneté européenne », *RMUE*, 1995, n° 3, pp. 97-122 ; G. DE VRIES, « La procédure électorale uniforme du Parlement européen : un pas pour rapprocher l'Europe des citoyens », *RMCUE*, n° 399, juin 1996, pp. 417-421 ; C. TOURET, « Le Parlement européen, symbole de l'Europe des citoyens ? », *LPA*, 16 nov. 1998, n° 137, pp. 6-11.

³ S'agissant des parlements nationaux, on peut mesurer l'ampleur du chemin parcouru en rapprochant J. RIDEAU, « La situation des parlements nationaux dans l'Union européenne. Un déficit démocratique peut en cacher un autre », *Mélanges en l'honneur du doyen Paul ISOART*, Paris, Pedone, 1996, pp. 324-344 et C. PENNERA, « Le rôle des parlements nationaux dans la démocratie représentative communautaire », *Actes du XXIII^e Congrès de la Fédération Internationale pour le Droit Européen*, Publications du Congrès / FIDE, 2009, pp. 238-246. A propos du Parlement européen, voy. par exemple : A. PLIAKOS, « L'Union européenne et le Parlement européen : y a-t-il vraiment déficit démocratique ? », *RDP*, 1995, pp. 749-763 ; A. MORAVCSIK, « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, mai 2003, nouvelle série n°10, pp.87-105. Pour une approche globale, voy. : D. BLANC, *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspects du déficit démocratique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2004.

LA PARLEMENTARISATION DE L'UE

démocratique⁴. En second lieu, parce que, au-delà du discours, c'est bien dans cette perspective démocratique que s'inscrit le droit positif : c'est notamment sous le titre 2 du Traité sur l'UE (TUE) relatif aux « principes démocratiques » que sont envisagées la fonction représentative du Parlement européen, de même que la contribution active que les parlements nationaux apportent au fonctionnement de l'UE⁵. En troisième et dernier lieu, il existe une raison d'ordre conceptuel : elle tient au fait que ce qui singularise véritablement cette composante parlementaire, c'est qu'elle assure l'inscription dans l'UE d'un élément démocratique et citoyen et que c'est donc en se plaçant sur ce terrain qu'on peut, on en a la conviction, se donner les moyens d'en saisir pleinement l'originalité.

C'est donc dans cette perspective démocratique qu'on se situera dans les propos qui suivent. La ligne démonstrative qu'on suivra consiste à préciser, dans un premier temps, quelle est la fonction représentative qu'assurent chacun pour leur part le Parlement européen et les parlements nationaux : on verra que cette fonction représentative est affectée de profonds hiatus démocratiques et qu'il faut donc la définir avec soin (I). Ces hiatus levés ou en tout cas explicités, le second temps sera consacré à l'examen de l'ambivalence fondamentale, presque principielle, qu'entretient l'Union européenne entre deux points possibles d'imputation du pouvoir : d'une part les Etats membres démocratiques, d'autre part une *demokratia* européenne en gestation ; on essaiera alors de montrer que c'est l'institution de ces « deux corps du peuple »⁶, ainsi que le balancement ou même le face-à-face qui s'établit entre eux, qui justifient de détacher l'UE de la catégorie générique des organisations internationales, et même des organisations internationales d'intégration en particulier, et qui fait de l'UE la « contre-épreuve » du modèle de l'organisation internationale, pour reprendre ici l'expression des Professeurs COMBACAU et SUR⁷ (II).

⁴ Voy. : P. MAGNETTE, « Entre parlementarisme et déficit démocratique », M. TELÒ, P. MAGNETTE (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Ed. Complexe, coll. Etudes européennes, 1998, pp. 89-114 ; C. FRANCK, « Le déficit démocratique : une notion en débat », *Mélanges Jean-Victor Louis*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2003, vol. 1, pp. 175-188.

⁵ On se permet de renvoyer à notre article « De la démocratie en Europe ? Réflexions sur la morphologie du pouvoir dans l'Union européenne après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne », *Annuaire de droit européen 2009* (n° 7), pp. 289-355.

⁶ T. CHOPIN, *L'héritage du fédéralisme ? Etats-Unis/Europe*, Notes de la Fondation Robert Schuman, 2002, n° 8, p. 55 avec la référence S. S. WOLIN, « *The people's two bodies* », *Democracy*, vol. 1, n° 1, 1981.

⁷ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 10^e éd., 2012, p. 704.