

LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE :

LA MUTATION DE LA FONCTION PARLEMENTAIRE

Frédéric Allemand

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, Sciences Po et HEC

Francesco Martucci

Université Panthéon-Assas Paris 2

Le Traité de Lisbonne se présente comme « le traité des parlements ». Cependant, pour répondre à la crise financière et à la crise des dettes souveraines, les réformes de l'Union économique et monétaire accentuent le phénomène de relégation du Parlement européen et des parlements nationaux dans le processus décisionnel. En contrepartie, les parlements obtiennent des pouvoirs renforcés en matière de reddition des comptes. Le renforcement du principe démocratique dans l'UEM exige une implication accrue des parlements. Cela suppose notamment d'éviter le recours aux accords intergouvernementaux, d'organiser un comité zone euro au sein du Parlement européen et de tenir une Convention socio-économique tous les ans pour définir les grandes orientations des politiques de l'UEM.

1. Du « traité des parlements » à la crise des parlements

Le 1^{er} décembre 2009, le président du Bundestag, Norbert Lammert, présente sa vision de l'Europe à la prestigieuse Université Humboldt de Berlin, avec pour thème central le Traité de Lisbonne entré en vigueur le jour même. Ce traité, tel qu'il est considéré, annonce une nouvelle ère pour la démocratie et la citoyenneté européenne : il est « le traité des parlements » (Lammert, 2009). C'est sans compter la crise qui se prépare : quelques semaines auparavant, les autorités grecques ont révélé une manipulation

statistique majeure de leurs comptes publics. Au printemps 2010, la zone euro est emportée dans la crise des dettes souveraines.

Le temps des marchés n'est pas celui de la démocratie. La crise justifiait une implication effective et accrue des parlements dans la définition des mesures de gestion et de résolution. La réalité est tout autre. L'urgence de la situation exige une action rapide, technique, peu compatible avec le débat parlementaire. La crise accentue la polarisation de la gouvernance de la zone euro. La Banque centrale européenne (BCE) et les banques centrales nationales de la zone euro (Eurosystème) « gouvernent » l'euro, le Conseil Ecofin et la BCE le taux de change de l'euro. Le Conseil européen, le Conseil Ecofin, le Conseil Ecofin en sa formation limitée à la zone euro, les sommets de la zone euro, l'Eurogroupe, l'Allemagne, le couple franco-allemand etc., gouvernent l'Union économique. Quant aux parlements, s'ils ne sont pas exclus de cette gouvernance de crise, ils sont enfermés dans un rôle d'observateurs plutôt que dans celui d'acteurs (Poptcheva, 2012). Certes, le Parlement européen adopte, conjointement avec le Conseil, six des huit textes qui réforment et renforcent le Pacte de stabilité et de croissance¹. Cependant, sous la pression des marchés et des présidences successives du Conseil, les procédures législatives sont bouclées au terme de la première lecture, au prix d'accords informels souvent dénoncés pour leur opacité et l'ascendant qu'ils confèrent au Conseil par rapport au Parlement (Costa et *alii*, 2011). Quant aux dispositifs d'assistance financière, le Parlement européen n'obtient pas d'être associé à leur élaboration. Au niveau national les nouveaux mécanismes de coordination des politiques économiques et de surveillance budgétaire introduits par le *Six-Pack* et le *Two-Pack* confortent le rôle des gouvernements face aux parlements dont la fonction budgétaire en particulier s'étiole. La relégation parlementaire est encore plus poussée pour les pays sous assistance financière dont les parlements sont de fait tenus d'« entériner » les programmes négociés par les ministères des Finances avec les bailleurs de fonds internationaux sans, en pratique, pouvoir exercer les prérogatives que la constitution nationale leur reconnaît.

1. Il s'agit du *Six-Pack*, un ensemble législatif composé de cinq règlements – dont adoptés par le Conseil seul – et d'une directive (JOUE L 306 du 23 novembre 2011) et du *Two-Pack* composé de deux règlements (JOUE L 140 du 27 mai 2013).

Au terme des cinq années de crise écoulées, la situation serait, de l'avis de certains, devenue inquiétante. La légitimité nationale se trouvent sans instrument et les instruments européens sans légitimité (Scharpf, 2011 ; Fitoussi, 2012). Quelle place redonner dès lors aux parlements ? Parlements au pluriel car, dans le système constitutionnel à double niveau, la fonction parlementaire est assumée tant par le Parlement européen que les parlements nationaux (article 12 TUE, Protocole n°1).

2. L'exigence démocratique de la gouvernance économique européenne

L'on sait les exigences de technicité, d'efficacité, de confidentialité et d'indépendance qui s'attachent à la définition et à la conduite de la politique monétaire par l'Eurosysteme dans la zone euro. L'Union économique a, pour sa part, ceci de particulier qu'elle maintient du niveau de chefs des États membres la conduite des politiques économiques. Les États doivent traiter leurs politiques comme une question d'intérêt commun et les coordonner au sein du Conseil conformément au régime de coordination et de surveillance fixé par les traités (art. 121 et 126 TFUE) et le droit dérivé (Pacte de stabilité et de croissance, *Six-Pack* et *Two-Pack*). Ces caractéristiques ont justifié, lors des négociations du traité de Maastricht (1991), une implication réduite du Parlement européen, à contre-courant de l'évolution rencontrée dans les autres domaines politiques relevant alors de la Communauté européenne (pilier communautaire). Les trois révisions constitutionnelles opérées depuis lors n'ont introduit que des améliorations marginales. Le Parlement européen n'est co-législateur que dans trois des douze procédures législatives que contient l'UEM (articles 121 § 6, 129 § 3 et 133 TFUE). Pour le reste, c'est-à-dire l'adoption des mesures les plus sensibles, le Parlement européen est consulté, voire uniquement informé. Cette relégation parlementaire est contestable sur un plan politique et juridique.

L'Union européenne est fondée sur la valeur de démocratie (article 2 TUE). Son fonctionnement repose sur la démocratie représentative organisée selon un système à double niveau : les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen ; les États membres sont représentés au

Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens (article 10 TUE).

En droit, la Cour de justice a consacré le « principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative » (CJCE, 1980, pt 33). Selon ce principe, le Parlement européen doit participer de façon *effective* au processus législatif (CJCE, 1995, pt 21). Le principe démocratique implique également que le pouvoir d'adopter un acte non législatif de l'Union susceptible de modifier les éléments non essentiels d'un acte législatif doit être exercé par une institution européenne démocratiquement responsable (CJ, 2013, pt 85). Ayant à apprécier la mise en œuvre, par le Royaume-Uni, de dispositions de droit communautaire relatives aux élections européennes, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur l'existence d'un « régime politique véritablement démocratique » dans l'Union (CEDH, pt 48), dont elle a reconnu la nature *sui generis*. Partie de la structure de l'Union qui reflète le mieux le souci d'assurer un « régime politiquement véritablement démocratique », le Parlement européen exerce une double responsabilité. Il fait partie intégrante du processus législatif de l'Union ; et il est l'instrument principal du contrôle démocratique et de la responsabilité politique dans le système de l'Union européenne.

La politique économique et monétaire de l'Union est soumise au principe démocratique, étant pleinement intégrée dans l'ordre juridique de l'Union. L'exigence démocratique est d'autant plus impérieuse que la gouvernance économique se distingue par sa complexité institutionnelle et par les incidences économiques, sociales et financières de premier ordre des mesures prises dans son champ pour les dix-huit États membres de la zone euro, leurs opérateurs économiques et leurs 330 millions de citoyens européens. Aucun régime dit démocratique ne saurait survivre longtemps sans que les représentants des citoyens ne soient associés à l'adoption et au contrôle des politiques publiques (Van Rompuy, 2012). En octobre 2012, le Conseil européen préconise de « mettre en place des mécanismes solides garantissant la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes » (Conseil européen, 2012 ; Ministres des affaires étrangères, 2012). La tâche

promet d'être ardue et rien n'indique de ce fait qu'elle soit de celles placées en haut de l'agenda politique, avec cependant une distinction selon les modalités d'expression du principe démocratique. Ce principe ne s'épuise pas dans la participation au processus législatif des représentants élus par le peuple. Les institutions représentatives ont plutôt vocation à soumettre les gouvernants au jugement des gouvernés. La reddition des comptes est également un élément démocratique du lien représentatif (Manin, 1995 : 301). C'est sur ce deuxième terrain que les évolutions sont susceptibles d'être les plus notables.

3. La relégation parlementaire dans la prise de décision

La relégation est double pour se rencontrer au niveau du Parlement européen comme des parlements nationaux. Elle est peu susceptible d'évolution.

3.1. La relégation du Parlement européen

Dans l'UEM, les États membres exercent leur compétence de politique économique et budgétaire dans le cadre de coordination et de surveillance de l'Union. Cette coordination est avant tout une affaire d'États ; elle emporte une intervention restreinte du Parlement européen. Celui-ci est ainsi informé après coup de la recommandation du Conseil fixant les grandes orientations de politique économique ou des résultats de la surveillance multilatérale (article 121 § 2, §5, TFUE). Il est consulté (avis simple) sur les dispositions arrêtées par le Conseil pour remplacer le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs (art. 126 § 14 TFUE). À cette relativisation de la fonction législative par les traités s'ajoute une mise à l'écart organisée du Parlement européen par les États membres, lorsqu'ils recourent à des instruments en dehors du cadre de l'Union, qu'il s'agisse de traités de droit international public ou d'une *soft law*. Que l'on pense aux négociations du Mécanisme européen de stabilité ou du Pacte pour l'Euro Plus. Tout au plus, le Parlement a-t-il obtenu d'envoyer quatre observateurs (dont un suppléant) à la conférence intergouvernementale sur le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de pouvoir exposer sa position lors de la réunion spéciale des

ministres du 18 février dernier sur l'accord intergouvernemental instituant le Fonds de résolution unique.

L'influence des parlementaires européens sur les travaux législatifs ou intergouvernementaux lorsqu'ils sont associés constitue une véritable plus-value démocratique sur la forme et le fond. Parmi d'autres avancées, le Parlement européen introduit dans le *Six-Pack* le principe d'un débat public avec la Commission, le président du Conseil, le président du Conseil européen, du président de l'Eurogroupe ou de l'État membre concerné sur les sanctions prises en matière de surveillance budgétaire et macroéconomique (dialogue économique). Le TSCG intègre aussi plusieurs recommandations du Parlement, dont la cohérence du traité avec le droit de l'Union ou la coopération entre parlements européen et nationaux (Fasone, 2012).

Conserver aux réformes de la gouvernance économique une large légitimité démocratique suppose qu'elles se réalisent en priorité dans le cadre de l'Union et dans le respect de la méthode communautaire. La conclusion d'accords entre les États membres n'est admissible qu'en tant qu'il n'existe aucune base juridique pour fonder la compétence de l'Union ; il est alors impératif que le Parlement européen – mais aussi la Commission et le cas échéant, la Banque centrale européenne – assistent comme observateurs aux négociations. Le choix du Conseil d'établir le Fonds de résolution unique sur la base d'un accord intergouvernemental est de ce point de vue hautement critiquable. Il convient également d'intégrer le plus rapidement possible le contenu du TSCG sans attendre le terme maximum de cinq ans qu'il prévoit à son article 16. Ses obligations matérielles sont déjà reprises pour l'essentiel dans le *Two-Pack* entré en vigueur en mai 2013. Cette réintégration garantira au Parlement européen d'exercer la plénitude des pouvoirs de contrôle et d'information qu'il tire du droit de l'Union.

Dans ce contexte, comment renforcer la participation des parlements au processus législatif ?

Le Traité de Lisbonne ouvre la possibilité du passage d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire (art. 48 § 7 TUE). Dans le domaine de l'UEM, cette clause-passerelle concerne neuf dispositions, dont les articles 121 § 2 et § 5, et 126 précités, ainsi que les articles 125 § 2 (précision des définitions

pour les interdictions des articles 123 à 125 TFUE), 127 § 6 (attribution de missions spécifiques à la BCE en matière de contrôle prudentiel), 128 § 2 (mesures d'harmonisation des valeurs unitaires et des spécifications techniques des pièces en euros destinées à la circulation), 129 § 4 (révision de dispositions des statuts du SEBC), 132 § 3 (pouvoirs de sanctions financières de la BCE) et 134 § 3 (statut du comité économique et financier). La mise en œuvre de la clause-passerelle semble cependant peu probable, tant les garde-fous sont nombreux. La substitution de procédures exige une décision à l'unanimité du Conseil européen. Préalablement à cette décision, le Conseil européen doit en informer les parlements nationaux qui disposent de six mois à compter de la date de transmission pour s'opposer à l'initiative. L'opposition d'un seul parlement empêche l'adoption de la mesure.

Quant à une révision des traités sur la base de l'article 48 § 6 TUE (procédure de révision simplifiée propre à la troisième partie du TFUE), voire de l'article 48 § 2 TUE (procédure de révision ordinaire), l'expérience des vingt dernières années démontre qu'il s'agit là d'un exercice délicat et incertain.

« Enfin, la conclusion d'un accord interétatique entre les seuls États membres de la zone euro (Goulard, 2014) est admise à condition que cet accord ne méconnaisse pas les compétences de l'Union, qu'il facilite la réalisation des objectifs des traités communautaires et, si possible, qu'il en respecte aussi le cadre institutionnel. Un tel renforcement de la gouvernance économique de la zone euro parachèverait d'une certaine façon les réformes adoptées depuis 2010, en creusant l'écart qui existe entre deux systèmes de gouvernance, l'un général, l'autre réservé aux États membres dont la monnaie est l'euro. Incidemment se trouve posée la question de la dimension unitaire du Parlement européen dans une Union monétaire différenciée. Autrement dit, faut-il un Parlement de la zone euro ? Avec la crise, le législateur de l'Union a pleinement exploité les potentialités de l'article 136 TFUE sur le fondement duquel on peut adopter des dispositions spécifiques pour la zone euro afin d'y renforcer la coordination des politiques économiques et la discipline budgétaire. En toute logique, au Conseil, seuls les représentants de ces États peuvent voter les mesures les concernant. Les réunions de l'Eurogroupe sont reconues par le Traité de Lisbonne et dotées d'une présidence stable. Et

le TSCG a formalisé les réunions des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro. Ce schéma est-il transposable au niveau du Parlement européen ? Si l'idée d'un budget de la zone euro doit voir le jour, sa soumission au vote des seuls députés de la zone euro paraît tomber sous le bon sens (von Bogdandy et *alii*, 2013). Évidence toute relative : une telle perspective heurte de front les principes d'unité de représentation des citoyens et d'unité du cadre institutionnel, ainsi que le statut de citoyen européen² et doit être rejetée.

Rien n'interdit en revanche que certains aménagements soient trouvés au sein du Parlement européen afin de permettre aux députés européens élus dans les États membres de la zone euro d'aborder ensemble des sujets de préoccupation communs. La commission « affaires économiques et monétaires » (ECON) pourrait établir en son sein une sous-commission réunissant ses membres issus de la zone euro³ (Piris, 2012). Lors des débats parlementaires sur l'attribution de missions spécifiques à la BCE en matière de contrôle prudentiel, il a été proposé que le Parlement se dote d'un comité permanent composé de membres originaires des États participants à la zone euro : ce comité aurait eu pour fonction d'entendre le président du comité de surveillance de la BCE et d'examiner les questions liées à l'exécution des tâches de surveillance⁴. Un système proche pourrait se substituer à celui retenu par la Commission dans sa proposition législative établissant le mécanisme unique de résolution : un comité composé d'un nombre réduit de députés issus de la commission parlementaire compétente et désigné par leurs pairs pour tenir des discussions confidentielles avec le directeur exécutif du Conseil de résolution unique⁵. De façon complémentaire, à l'instar de l'intergroupe

2. Parmi d'autres droits, la citoyenneté confère à chaque citoyen la possibilité d'être électeur et éligible dans un État membre autre que celui dont il possède la nationalité. Partant, comment traiter le député danois élu en Allemagne ?

3. Art. 190 du règlement intérieur du Parlement européen. Cependant, l'art. 186 du règlement intérieur exige que sa composition reflète « autant que possible la composition du Parlement européen. » Il conviendrait d'interpréter avec souplesse la notion « autant que possible ».

4. Parlement européen, commission des affaires économiques et monétaires, amendement n°888 de Werner Langen à l'article 21 § 3 du projet de règlement COM(2012)0511 (projet de rapport de Marianne Thyssen), 30 octobre 2012, C7-0314/2012.

5. Art. 41 de la proposition de règlement du Parlement et du Conseil COM(2013) 250 final, 10 juillet 2013. Le dispositif est inchangé dans l'accord politique qui s'est dégagé au Conseil le 18 décembre 2013.

« Baltic Europe » qui réunit les députés du pourtour de la mer Baltique, un intergroupe « zone euro » pourrait être créé au niveau du Parlement ou seulement de quelques commissions parlementaires (« affaires économiques et monétaires », « marché intérieur » et « emploi et affaires sociales »)⁶. L'attribution des rapports législatifs ou d'initiative concernant la zone euro devrait aussi, à titre de principe, revenir à des députés issus d'un État membre participant à la monnaie unique... ce qui est déjà la règle suivie implicitement en pratique. Pour les sujets susceptibles d'impacter les États membres n'appartenant pas à la zone euro (la compétitivité par exemple), un co-rapporteur issu de ces pays serait désigné. De façon complémentaire, une certaine logique commande que seuls les parlements des États membres de la zone euro puissent exercer le contrôle de subsidiarité prévu par l'article 5 § 3 TUE et le protocole n° 2 lorsque la mesure législative se fonde sur l'article 136 TFUE. À l'heure actuelle, les parlements des États membres n'appartenant pas à la zone euro disposent du nombre suffisant de voix pour demander le réexamen d'une mesure propre à la zone euro⁷.

Au-delà, il nous semble que la réhabilitation du Parlement européen dans l'exercice de sa fonction législative doit aussi s'appuyer sur l'amélioration de sa capacité de négociation avec le Conseil. Sur le plan technique, une expertise externe et multidisciplinaire sur la gouvernance économique doit être sollicitée sur une base plus régulière par la commission ECON, à travers par exemple l'organisation systématique d'auditions d'experts en préalable à tout débat sur un sujet ou une proposition de législation majeurs. Un comité de députés élus par leurs pairs pour leurs compétences reconnues en matière monétaire, économique ou bancaire pourrait être établi au sein de cette commission pour la durée du mandat (ou la moitié), avec pour mission d'accompagner les rapporteurs dans leurs fonctions. Sur le plan procédural, le Parlement européen ne doit entrer en négociation informelle avec le Conseil que sur la base d'un mandat clair adopté par la commission compétente au fond (a priori la commission ECON).

6. Art. 32 du règlement intérieur du Parlement européen.

7. Chaque Parlement dispose de deux voix. Les parlements des États membres hors zone comptent au total vingt voix. Le seuil exigé pour déclencher la procédure de réexamen d'une proposition législative présentée par la Commission est égale au tiers total du nombre de voix, à savoir seize.

3.2. La relégation des parlements nationaux

À la suite des crises, la discipline budgétaire a été renforcée par le *Six-Pack* et le *Two-Pack*. Si la compétence demeure nationale en matière budgétaire, la pression exercée par les institutions (Commission, Conseil), les organes (Comité économique et financier) et les enceintes (Eurogroupe) de l'Union s'accroît à mesure que la soutenabilité des finances publiques de l'État est à risque. L'état se resserre sur l'État d'autant plus fort qu'il risque de faire défaut.

Avec le *Six-Pack*, cette pression est demeurée dans le cadre prévu par les articles 121 et 126 TFUE, à savoir qu'elle prend la forme essentiellement de recommandations et, pour la zone euro, de décisions de mise en demeure voire de sanctions. Avec le *Two-Pack*, un cap est franchi : les deux règlements du 21 mai 2013 (n° 472/2013 et n° 473/2013) du Parlement européen et du Conseil sont adoptés sur le fondement également de l'article 136 TFUE, disposition qui permet à l'Union de renforcer la discipline budgétaire à l'encontre des seuls États de la zone euro. L'encadrement budgétaire par l'Union s'étoffe ainsi, il se resserre sur l'État membre et sur ses autorités en charge de la procédure budgétaire (Allemand et Martucci, 2012).

Le cadre de l'Union est avant tout procédural : la directive du *Six-Pack* fixe le « cadre budgétaire commun », le *Two-Pack* prévoit des « dispositions budgétaires communes ». Le cadre est ensuite substantiel : le TSCG et le *Two-Pack* prescrivent l'introduction de « règles budgétaires chiffrées » en droit national (Martucci, 2013). Le cadre se resserre ensuite sur les États membres en fonction des pouvoirs exercés par le Conseil et la Commission. Pour l'État faisant l'objet d'une assistance financière, une surveillance renforcée est organisée qui finit d'épuiser la marge de manœuvre étatique avec l'approbation par l'Union du programme d'ajustement macroéconomique auquel est subordonnée l'assistance financière. On est donc loin de la philosophie initiale de Maastricht fondée sur l'idée que « la mise en commun de l'instrument monétaire implique de laisser aux États l'usage des autres instruments de politique économique » (Conseil d'analyse économique, 2000).

Ce n'est guère un hasard si le Bundesverfassungsgericht prend désormais une part active au débat juridique sur l'UEM. Pour le

Tribunal constitutionnel allemand, la restriction des pouvoirs budgétaires des parlements nationaux au profit de l'Union est jugée en contradiction avec le principe démocratique (Bundesverfassungsgericht, 2011, 126). La mobilisation du Parlement européen ne constitue pas une compensation satisfaisante sur le terrain de la légitimité démocratique. À la différence des parlements nationaux, « le Parlement européen n'est pas un organe représentatif d'un peuple européen souverain » (Bundesverfassungsgericht, 2009), affirme le juge constitutionnel allemand. Dans le système constitutionnel à double-niveau, l'assertion peut signifier une revalorisation des parlements nationaux, dont le rôle a été au demeurant constitutionnellement reconnu par le Traité de Lisbonne.

4. La promotion parlementaire dans la reddition des comptes

Dans l'Union monétaire, a été inventé un contrôle parlementaire respectueux de l'indépendance de la BCE et des BCN de l'Eurosystème. En effet, le mécanisme de reddition des comptes ne doit pas être considéré comme impliquant que les assemblées parlementaires peuvent adresser des « instructions » à l'Eurosystème ce que l'article 130 TFUE interdit catégoriquement. En revanche, est compatible avec cette disposition l'encadrement de la prise de décision pour insuffler de la légitimité démocratique.

En amont, le Parlement européen est consulté dans la procédure de désignation des membres du directoire de la BCE (articles 283, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE et 12.2, des statuts). Si son avis n'est pas contraignant, ses effets ne sont pas négligeables d'autant que le Parlement organise une audition du candidat conduite par la commission ECON. Au niveau national, en vertu du droit primaire, les États déterminent les modalités de nomination des membres des organes décisionnels de leurs banques centrales ; en pratique, ces nominations relèvent à près de 75% du pouvoir exécutif (chef d'État ou gouvernement) et seulement pour 11% des parlements (Banque des règlements internationaux, 2009).

En aval, le Parlement européen ne peut mettre en cause la responsabilité des membres de la BCE comme il peut le faire de la Commission. Aussi ne peut-il qu'exploiter les obligations de rendre compte pesant sur la BCE en vertu de l'article 284 § 3 TFUE. D'une part, la BCE présente son rapport annuel au Parlement européen

sur lequel celui-ci peut tenir un débat critique. En 2005, les députés ont rejeté le rapport annuel de la BCE (Parlement 2005) sans que la BCE réagisse d'une quelconque façon, le rejet par le Parlement n'ayant pas d'effet contraignant. Sur le fondement de l'article 284, paragraphe 3, alinéa 2, TFUE, la BCE et le Parlement européen ont mis en place un « dialogue monétaire » qui consiste en des auditions trimestrielles du Président de la BCE ou d'un membre du directoire par la commission ECON, auditions prises très au sérieux ! L'occasion est saisie pour les membres du directoire d'expliquer la politique monétaire, pour les députés de la critiquer.

Dans la plupart des États membres, les banques centrales nationales doivent également rendre des comptes aux organes parlementaires selon une périodicité variable (BRI, 2009). Plus innovantes encore s'avèrent les dispositions qui prévoient que la BCE et le Conseil de résolution unique (CRU) transmettent leur rapport aux parlements nationaux des États membres participants à l'Union bancaire. Ces parlements peuvent demander à la BCE et au CRU de répondre par écrit à toute observation ou question qu'ils lui soumettent au sujet de missions de surveillance prudentielle. Ils ont également la faculté d'inviter le président ou un membre du conseil de surveillance de la BCE à un échange de vue sur la surveillance des établissements de crédit de cet État et en présence d'un membre de l'autorité nationale compétente. Il en est de même pour le directeur exécutif du CRU.

Face à l'intensité de la crise, les parlements ont accru leur contrôle sur les gouvernants – d'autant plus que leur implication sur le terrain législatif était contrainte. Le Parlement européen a établi une commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale en 2009. Au niveau national, 109 débats en plénière et 180 en commissions ont été organisés dans l'ensemble des parlements des 27 États membres entre mars 2011 et mars 2012 (Heffler et *alii*, 2013).

Cette évolution doit être poursuivie et confortée. Un accord-cadre entre le Parlement européen d'une part, le Conseil et le Conseil européen d'autre part, devrait préciser les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique dans la mise en œuvre du cadre de coordination et de surveillance des politiques économiques. L'accord couvrirait aussi les relations entre le Parlement et l'Eurogroupe et le sommet de la zone euro. Dès lors

que la reddition des comptes concerne des activités et sujets spécifiques à la zone euro, la question d'un Parlement de la zone euro se pose à nouveau. Les solutions pratiques présentées antérieurement nous semblent à même de répondre à cette préoccupation.

5. La coopération interparlementaire

Le traité de Lisbonne reconnaît la contribution active des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union. Il invite les parlements, européen et nationaux, à renforcer leur coopération (art. 12, f) TUE ; protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union, annexé aux traités). La conférence des organes parlementaires spécialisés (COSAC) est indiquée comme le lieu privilégié de cette coopération. Le TSCG prévoit, pour sa part, que les parlements établissent une conférence réunissant les représentants des commissions concernées des différents parlements afin de débattre des politiques budgétaires et des autres questions qu'il régit (art. 13 TSCG). Ainsi, une Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière s'est réunie pour la première fois à Vilnius les 16 et 17 octobre 2013. Ces attributions dépassent le seul cadre du TSCG pour concerner aussi la mise en œuvre du Semestre européen : cette conférence se substitue à la semaine parlementaire européenne organisée par le Parlement européen en janvier 2013 et en janvier 2014. La conférence se compose de représentants de la commission ECON du Parlement européen et des parlements de *tous* les États membres. Or, l'article 13 TSCG limite la coopération parlementaire aux parlements des États membres participants. Cette contradiction gagnerait à être levée.

Enfin, la matérialisation de la coopération interparlementaire exige, selon nous, des « moments fédérateurs ». Ceux-ci pourraient prendre la forme d'une Convention de l'Union qui réunirait, sur le modèle de la Convention sur l'avenir de l'Europe, des représentants du Parlement européen, des parlements nationaux et, éventuellement, des organismes socio-économiques. Organisée tous les cinq ans, postérieurement aux élections européennes, cette Convention s'attacherait à définir les grandes orientations stratégiques en matière de politique économique, sociale, environnementale et énergétique de l'Union pour la durée de la législature⁸. Cette convention n'aurait pas vocation à supplanter le Parlement

européen ; elle serait dépourvue de toute compétence législative ou constitutionnelle. Son autorité ressortirait de la seule pertinence de ses propositions et des légitimités politiques multiples qui participeraient à cette entreprise. À l'instar de la Convention sur les droits fondamentaux ou de la Convention sur l'Avenir de l'Europe, une telle enceinte ne requiert aucun changement des traités pour être mise en place. Les institutions communautaires pourraient prendre l'engagement politique de prendre en compte les conclusions adoptées par cette Convention dans la définition des politiques de l'Union.

6. Principales recommandations

- Éviter le recours aux accords interétatiques pour compléter la gouvernance de la zone euro et, à défaut, reconnaître un statut d'observateur au Parlement européen lors des négociations ;
- Intégrer dans le droit de l'Union le contenu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance avant le terme de cinq ans prévu à son article 16 ;
- Articuler le contenu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance avec le droit de l'Union en vigueur ;
- Préférer, dans l'immédiat, un renforcement de la fonction législative du Parlement européen sur la base d'arrangements pratiques plutôt qu'au travers d'une révision des traités ;
- Organiser, au sein de la commission ECON du Parlement européen, un comité ou une sous-commission composés de députés ressortissants des États membres de la zone euro, pour (i) la préparation et la discussion des textes législatifs et non législatifs propres à la zone euro ; et (ii) le contrôle des activités de l'Union concernant exclusivement la zone euro ;
- Renforcer l'expertise technique externe du Parlement européen en matière de gouvernance économique, à travers l'organisation systématique d'auditions d'experts préalablement à tout débat majeur sur la zone euro ;

8. Ce qui correspond aussi au moment de renouvellement de la stratégie économique européenne ou de son bilan à mi-mandat. L'on peut aussi défendre une période triennale, conformément au rythme d'adoption des lignes directrices intégrées.

- Adopter un accord-cadre entre le Parlement européen et le Conseil, le Conseil européen, l'Eurogroupe et le sommet de la zone euro, pour détailler les modalités pratiques de l'exercice de la responsabilité démocratique dans le domaine de l'UEM ;
- Organiser une Convention socio-économique de l'Union tous les cinq ans pour définir les grandes orientations stratégiques de l'Union.

Références bibliographiques

- Accord interinstitutionnel 2013/694/UE entre le Parlement européen et la BCE, J.O.U.E.L 320 du 30 nov. 2013 p. 1
- Allemand F. and F. Martucci, 2012, « La nouvelle gouvernance de l'Union économique et monétaire ». *CDE*, 48(1) : 17-99.
- Allemand F. and F. Martucci, 2012, « La nouvelle gouvernance de l'Union économique et monétaire ». *CDE*, 48(2) : 409-457.
- Banque des règlements internationaux, 2009, *Les enjeux de la gouvernance des banques centrales*. Rapport établi par le Groupe de gouvernance des banques centrales, mai.
- BverfG, 2 BvR 987/10 « Euro Rescue Package », vom 7. 9. 2011, Absatz-Nr. (1-142).
- BVerfG, 2 BvE 2/08, « Lissabon Vertrag Urteil », vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1-421).
- CEDH, 18 févr. 1999, Matthews c/ Royaume-Uni, req. n° 24833/94, Revue trim., *Droit européen*, oct.-déc. 1999, p. 793.
- Conseil d'analyse économique, 2000, *Questions européennes*. Rapports de Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, Jacques Le Cacheux, Tony Atkinson et alii. La Documentation française.
- Conseil européen, 12 et 13 déc. 2012, *conclusions*. EUCO 205/12.
- Costa O., R. Dehousse et A. Trakalová, 2011, « La codécision et les « accords précoces » », Notre Europe, *Etudes & recherches*, 84, Paris.
- Cour de justice des Communautés européennes, 29 oct. 1980. *Roquette Frères c/ Conseil*, 138/79. Rec. p. 3333.
- Cour de justice des Communautés européennes, 30 mars 1995. *Parlement c/ Conseil*, aff. C-65/93. Rec. p. I-643.
- Cour de justice, *Royaume-Uni c/ Conseil et Parlement*, concl. Niilo Jääskinen du 12 sept. 2013, [En ligne] URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012CC0270:FR:HTML>.

- Fasone C., 2012, « The Struggle of the European Parliament to participate in the New European Governance ». Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *EUI Working Paper*, 2012/45, Florence.
- Fitoussi J.-P., 2012, « La marge de manœuvre des États. Des démocraties sans souveraineté ? », *Pouvoirs*, 142.
- Goulard S. 2014, Déclaration du groupe Eiffel. *Pour une communauté politique de l'euro*. Groupe Eiffel, Paris. [En ligne] URL : <http://www.groupe-eiffel.eu>.
- Heffttler C., V. Kreiling, O. Rozenberg et W. Wessels, 2013, « National Parliaments : Their Emerging control over the European Council », *Notre Europe, Policy Paper*, 89.
- Jabko N., 2001, « Expertise et politique à l'âge de l'euro : la Banque centrale européenne sur le terrain de la démocratie », *RFSP*, 51(6) : 903-931.
- Lammert N., 2009, « Europa der Bürger – Parlamentarische Perspektiven der Union nach dem Lissabon-Vertrag », Humboldt-Universität zu Berlin, *Europa Rede*.
- Manin B., 1995, *Principes du gouvernement représentatif*. Flammarion.
- Martucci F., 2003, « Le « Rôle du parlement européen dans la quête de légitimité démocratique de la Banque centrale européenne : dialogue monétaire et « accountability délibérative » », *CDE*, 39(5-6) : 549-595.
- Ministres des Affaires étrangères, 17 sept. 2012. Rapport final du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Union européenne des ministres des Affaires étrangères allemand, autrichien, belge, danois, espagnol, français, italien, néerlandais, polonais et portugais.
- Parlement européen, *Rapport sur le rapport annuel 2004 de la BCE*, (2005/2048(INI)), Doc. PE A6- 0203/2005. Les autres rapports annuels ont été approuvés par les députés européens.
- Parlement européen, commission des affaires économiques et monétaires, amendement n°888 de Werner Langen à l'article 21 § 3 du projet de règlement COM(2012)0511 (projet de rapport de Marianne Thyssen), 30 oct. 2012, C7-0314/2012
- Piri J.-C., 2012, *The Future of Europe: towards a two-Speed EU?*, University Press, Cambridge.
- Poptcheva E.-M., « Parliament's role in anti-crisis decision-making », Library of the European Parliament, *Library Briefing*, 120397 REV 1.
- Scharpf F., 2011, « Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy », Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung *Discussion Paper*, 11/11.
- Van Rompuy H., 2012, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Report by the of the European Council, Brussels. [En ligne] URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

Von Bogdandy A. *et alii* (Glienecker Gruppe), 2013, « Vers une Union de l'euro », *Die Zeit*. Trad. Notre Europe. [En ligne] URL : <http://www.notre-europe.eu/media/tribune11allemandsne-ijdoct2013.pdf?pdf=ok>.

