

N° 168

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 décembre 2023

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) relatif aux actes du colloque sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne organisé au Sénat le 6 décembre 2021,*

Par M. Jean-François RAPIN,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, *président* ; MM. Alain Cadec, Cyril Pellevat, André Reichardt, Mme Gisèle Jourda, MM. Didier Marie, Claude Kern, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Georges Patient, Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Louis Vogel, Mme Mathilde Ollivier, M. Ahmed Laouedj, *vice-présidents* ; Mme Marta de Cidrac, M. Daniel Gremillet, Mmes Florence Blatrix Contat, Amel Gacquerre, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, François Bonneau, Mme Valérie Boyer, M. Pierre Cuypers, Mmes Karine Daniel, Brigitte Devésa, MM. Jacques Fernique, Christophe-André Frassa, Mmes Annick Girardin, Pascale Gruny, Nadège Havet, MM. Olivier Henno, Bernard Jomier, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Ronan Le Gleut, Mme Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Louis-Jean de Nicolaÿ, Teva Rohfritsch, Mmes Elsa Schalck, Silvana Silvani, M. Michaël Weber.



---

## SOMMAIRE TABLE OF CONTENTS

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS / FOREWORD.....	11
PROGRAMME DU COLLOQUE / SYMPOSIUM PROGRAMME .....	15

### ACTES DU COLLOQUE - VERSION FRANÇAISE

#### OUVERTURE DU COLLOQUE

M. Jean-François Rapin, Président de la commission des affaires européennes du sénat français .....	21
---	----

#### SESSION 1

#### LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES GOUVERNEMENTS

##### I. INTRODUCTION

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes .....	25
---	----

##### II. CIRCUITS NATIONAUX DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DANS L'UNION EUROPÉENNE VERS UNE CONVERGENCE DES MODÈLES DE CONTRÔLE ? Mme Elena Griglio, fonctionnaire du Sénat italien, professeure associée à l'Université Luiss Guido Carli de Rome .....

.....	27
1. Introduction. Le circuit national du contrôle parlementaire des affaires européennes et ses effets extraterritoriaux .....	27
2. Quel impact le contrôle des affaires européennes par les parlements nationaux peut-il avoir ? Les facteurs contextuels européens et nationaux .....	30
3. Comment les parlements nationaux façonnent le contrôle des affaires européennes : les principales options disponibles.....	34
4. Modèles de contrôle dans une perspective dynamique : comment les parlements nationaux réagissent aux changements majeurs dans le cadre de l'UE.....	38
5. Les conclusions.....	50

##### III. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DU GOUVERNEMENT EN FRANCE : TENDANCES ET ÉVOLUTIONS

M. Didier Blanc, professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole, IRDEIC.....	53
1. L'exercice contraint du contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement.....	54
2. Les transformations de l'exercice du contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement.....	57

---

<b>IV. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DU GOUVERNEMENT EN SUÈDE : LE RÔLE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU PARLEMENT SUÉDOIS</b>	
<b>Mme Johanna Möllerberg Nordfors, cheffe du secrétariat de la commission pour l'Union européenne du Parlement suédois.....</b>	<b>65</b>
1. Contexte - différents rôles .....	65
2. La commission des affaires européennes.....	66
3. Réunions avec la commission des affaires européennes.....	67
4. Consultations écrites .....	69
<b>V. COMMENT RENDRE LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE PLUS EFFICACE ? AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME DANOIS</b>	
<b>Mme Lotte Rickers Olesen, Représentante du Parlement danois auprès des institutions européennes.....</b>	<b>70</b>

## SESSION 2

### LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN

<b>I. INTERVENTION</b>	
<b>M. Gérard Larcher, Président du Sénat .....</b>	<b>75</b>
<b>II. INTRODUCTION</b>	
<b>M. Pierre Laurent, vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat français .....</b>	<b>78</b>
<b>III. LES INTERACTIONS ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE : UN PANORAMA</b>	
<b>M. Olivier Rozenberg, professeur associé à Sciences Po.....</b>	<b>78</b>
1. Une affirmation nationale progressive et différenciée.....	79
2. Une affirmation européenne limitée et incertaine.....	80
3. Des rapports différenciés aux institutions européennes .....	81
<b>IV. PARLEMENTS NATIONAUX : COMMENT PASSER D'UN POUVOIR DE VETO À UN RÔLE PROACTIF ?</b>	
<b>Mme Katrin Auel, professeure associée à l'Institut d'études avancées de Vienne..</b>	<b>85</b>
1. Introduction .....	85
2. Après Lisbonne : une influence parlementaire plus forte sur la politique de l'UE ? .....	86
3. Un nouveau rôle délibératif pour les parlements nationaux au sein du système multi-niveaux de l'UE ? .....	87
4. Une structure de communication interparlementaire émergente ? .....	88
5. Conclusion .....	91
<b>V. LES CONSÉQUENCES POUR LES PARLEMENTS NATIONAUX DU RÔLE CROISSANT DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LES SUJETS D'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ET LES MOYENS DE S'Y ADAPTER</b>	
<b>M. Gavin Barrett, professeur à l'University college Dublin .....</b>	<b>92</b>
1. Introduction .....	92
2. Un résultat de la crise financière - le semestre européen .....	95
3. Un résultat de la crise Covid-19 - la facilité de reprise et de résilience.....	97
4. Quelques réflexions finales.....	100

---

<b>VI. LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN PENDANT L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19</b>	
<b>Mme Christine Neuhold, professeure à l'Université de Maastricht.....</b>	<b>102</b>
1. <i>La polycrise de l'UE et son impact sur les parlements nationaux des États membres.....</i>	<i>102</i>
2. <i>L'interaction des parlements nationaux avec l'échelon européen pendant la crise : l'exemple de la facilité de reprise et de résilience (FRR) .....</i>	<i>104</i>
3. <i>Quelles issues possibles ? .....</i>	<i>105</i>

### SESSION 3

#### LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE AU NIVEAU DE L'UNION

##### I. INTRODUCTION

<b>M. Didier Marie, vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat français .....</b>	<b>107</b>
--	------------

##### II. LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE AU NIVEAU POLITIQUE ET ADMINISTRATIF, DANS LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE EUROPÉEN

<b>M. Nicola Lupo, professeur de droit public à l'université Luiss Guido Carli de Rome, ancien fonctionnaire de la Chambre des députés italienne .....</b>	<b>109</b>
--	------------

1. <i>Introduction .....</i>	<i>109</i>
2. <i>Le concept de système parlementaire euro-national.....</i>	<i>110</i>
3. <i>Les fonctions de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne .....</i>	<i>113</i>
4. <i>Les différences entre la coopération interparlementaire au sein de l'UE et la diplomatie parlementaire .....</i>	<i>116</i>
5. <i>Le débat sur la dimension administrative de la coopération interparlementaire .....</i>	<i>117</i>
6. <i>Les effets de Covid-19 et de la possibilité d'avoir une activité parlementaire « à distance » .....</i>	<i>119</i>
7. <i>Les effets des accords bilatéraux entre États membres et d'une Europe plus asymétrique..</i>	<i>121</i>
8. <i>Conclusion .....</i>	<i>123</i>

##### III. BILAN ET FUTUR DE LA CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ÉCONOMIQUE ET LA GOUVERNANCE, UNE DÉCENNIE APRÈS SA CRÉATION

<b>Mme Diane Fromage, chercheuse individuelle Marie Sklodowska-Curie.....</b>	<b>125</b>
1. <i>Introduction : La Conférence, ses origines et ses caractéristiques.....</i>	<i>125</i>
2. <i>Bilan de huit ans de coopération interparlementaire en matière économique.....</i>	<i>128</i>
3. <i>Conclusion : Réflexions sur le futur de la Conférence .....</i>	<i>133</i>

##### IV. FUTUR DE L'EUROPE : POURQUOI IL FAUT UNE SECONDE CHAMBRE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

<b>M. Guillaume Sacriste, maître de conférences en science politique à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, CESSP.....</b>	<b>136</b>
1. <i>La crise Covid-19 et le renforcement du gouvernement du Semestre européen.....</i>	<i>137</i>
2. <i>De quelques malfaçons de ce gouvernement du Semestre européen post- covid.....</i>	<i>143</i>
3. <i>Un contrôle parlementaire impuissant. ....</i>	<i>144</i>
4. <i>Quid du contrôle d'une assemblée transnationale, composée de parlementaires nationaux ? .....</i>	<i>147</i>

---

## SESSION 4

### CONSTITUTIONS, DOMAINE RÉGALIEN ET DROIT EUROPÉEN

#### I. INTRODUCTION

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat français.....151**

#### II. L'IDENTITÉ CONSTITUTIONNELLE ET LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

**Mme Laure Clément-Wilz, professeure de droit public à l'Université Paris Est Créteil.....152**

1. *Les rapports de systèmes ne peuvent être pensés en termes de hiérarchie des normes.....154*
2. *Le système judiciaire européen ne repose pas sur la hiérarchie .....157*
3. *Le dialogue des juges, encore et toujours .....159*

#### III. LE TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL POLONAIS ET L'UNION EUROPÉENNE

**M. András Jakab, professeur de droit constitutionnel et administratif à l'Université de Salzbourg .....162**

#### IV. DOMAINES CONSTITUTIONNELS ESSENTIELS ET DROIT EUROPÉEN : LES EXPÉRIENCES ALLEMANDES

**M. Matthias Wendel, professeur de droit public à l'université de Leipzig.....165**

1. *Introduction .....165*
2. *La dimension préventive .....167*
3. *La dimension défensive de l'identité constitutionnelle .....172*
4. *Conclusion .....179*

#### V. À LA RECHERCHE DE SOLUTIONS AUX CONFLITS ENTRE LES IDENTITÉS NATIONALES ET LES RÈGLES ET PRINCIPES EUROPÉENS

**M. Bertrand Mathieu, professeur de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Conseiller d'État en service extraordinaire.....181**

1. *L'identification des conflits potentiels ou avérés entre les États et l'Union européenne ....182*
2. *Surmonter la quadrature du cercle pour concilier l'effectivité du droit européen et le respect des identités nationales .....184*

### CLÔTURE DES TRAVAUX

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat français .....187**

**SYMPOSIUM PROCEEDINGS - ENGLISH VERSION**

**SYMPOSIUM OPENING**

**Mr Jean-François Rapin, Chairman of the European Affairs Committee of the French Senate.....191**

**SESSION 1**

**PARLIAMENTARY SCRUTINY OF GOVERNMENTS' EUROPEAN POLICY .....195**

**I. INTRODUCTION**

**Mr Jean-François Rapin, Chairman of the European affairs committee of the French Senate .....195**

**II. NATIONAL CIRCUITS OF PARLIAMENTARY SCRUTINY OF EUROPEAN UNION AFFAIRS: TOWARDS A CONVERGENCE OF THE SCRUTINY MODELS?**

**Ms Elena Griglio, Parliamentary Senior Official of the Italian Senate and Adjunct Professor at Luiss Guido Carli University in Rome.....197**

*1. Introduction: The national circuit of parliamentary scrutiny of EU affairs and its extra-territorial effects .....197*

*2. What impact can national parliaments' scrutiny of EU affairs produce? The European and national contextual factors .....200*

*3. How national parliaments shape the scrutiny of EU affairs: the main options available....203*

*4. Scrutiny models from a dynamic perspective: how national parliaments are reacting to major changes in the EU framework.....207*

*5. Conclusions .....219*

**III. PARLIAMENTARY SCRUTINY OF THE FRENCH GOVERNMENT'S EUROPEAN POLICY: TRENDS AND DEVELOPMENTS**

**Mr Didier Blanc, University Professor, Toulouse 1 Capitole University, Institute for Research in European, International and Comparative Law (IRDEIC) .....221**

*1. The constraints on parliamentary scrutiny of the Government's European policy.....222*

*2. Changes in parliamentary scrutiny of the Government's European policy .....226*

**IV. PARLIAMENTARY SCRUTINY OF THE SWEDISH GOVERNMENTS' EUROPEAN POLICY: THE ROLE OF THE EU COMMITTEE IN THE SWEDISH PARLIAMENT**

**Ms Johanna Möllerberg Nordfors, head of the secretariat of the European Union Committee of the Swedish Parliament .....233**

*1. Background- different roles .....233*

*2. The Committee on EU Affairs .....234*

*3. Meetings with the Committee on EU Affairs.....235*

*4. Written consultations .....236*

**V. HOW TO MAKE PARLIAMENTARY SCRUTINY MORE EFFECTIVE? AVANDAGES AND DISAVADVANTAGES OF THE DANISH SYSTEM**

**Ms Lotte Rickers Olesen, Permanent Representative of the Danish Parliament to the European Union.....237**

---

SESSION 2

THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS  
IN THE EUROPEAN DECISION-MAKING PROCESS

<b>I. ADDRESS OF MR GÉRARD LARCHER, PRESIDENT OF THE FRENCH SENATE .....</b>	<b>241</b>
<b>II. INTRODUCTION</b>	
<b>Mr Pierre Laurent, Deputy Chair of the European affairs Committee of the French Senate .....</b>	<b>244</b>
<b>III. INTERACTIONS BETWEEN NATIONAL PARLIAMENTS AND THE INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION: AN OVERVIEW</b>	
<b>Mr Olivier Rozenberg, Professor, Sciences-Po, Centre for European studies and comparative politics.....</b>	<b>245</b>
1. <i>A progressive and differentiated assertiveness at the national level.....</i>	<i>245</i>
2. <i>A limited and uncertain assertiveness at the European level.....</i>	<i>246</i>
3. <i>Differentiated relationships with the European institutions.....</i>	<i>248</i>
<b>IV. HOW CAN NATIONAL PARLIAMENTS MOVE ON FROM A ROLE OF VETO PLAYER TO A PROACTIVE ROLE?</b>	
<b>Ms Katrin Auel, Associate Professor at the Institute for advanced studies in Vienna .....</b>	<b>252</b>
1. <i>Introduction .....</i>	<i>252</i>
2. <i>After Lisbon: stronger parliamentary influence in EU politics?.....</i>	<i>253</i>
3. <i>A new deliberative role for national parliaments within the EU multi-level system?.....</i>	<i>254</i>
4. <i>An emerging inter-parliamentary structure of communication? .....</i>	<i>255</i>
5. <i>Conclusion .....</i>	<i>257</i>
<b>V. THE CONSEQUENCES FOR NATIONAL PARLIAMENTS OF THE INCREASING ROLE OF THE EU ON EMU TOPICS AND THEIR ADAPTATIONS</b>	
<b>Professor Gavin Barrett, University college of Dublin.....</b>	<b>262</b>
1. <i>Introduction .....</i>	<i>262</i>
2. <i>An outcome of the financial crisis- the European semester .....</i>	<i>264</i>
3. <i>An outcome of the Covid-19 Crisis – the Recovery and Resilience Facility.....</i>	<i>267</i>
4. <i>Some concluding reflections .....</i>	<i>269</i>
<b>VI. NATIONAL PARLIAMENTS AND EUROPEAN DECISION-MAKING DURING THE COVID-19 PANDEMIC</b>	
<b>Professor Christine Neuhold, Maastricht University.....</b>	<b>271</b>
1. <i>Setting the scene: The EU’s poly-crisis and the impact on national parliaments in EU Member States.....</i>	<i>271</i>
2. <i>The interaction of national parliaments with the EU level during the crisis: the example of the Recovery and Resilience Facility (RRF).....</i>	<i>272</i>
3. <i>Where to go from here? .....</i>	<i>274</i>



---

SESSION 3

INTERPARLIAMENTARY COOPERATION AT UNION LEVEL

I. INTRODUCTION

**Mr Didier Marie, Deputy Chair of the European affairs Committee of the French Senate .....277**

II. INTERPARLIAMENTARY COOPERATION AT THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE LEVELS, IN THE EURO-NATIONAL PARLIAMENTARY SYSTEM

**Mr Nicola Lupo, Professor of Public Law, Luiss Guido Carli University, Rome ...279**

1. *Introduction .....279*

2. *The concept of the Euro-national parliamentary system.....280*

3. *The functions of interparliamentary cooperation in the European Union .....283*

4. *The differences between interparliamentary cooperation in the EU and parliamentary diplomacy.....286*

5. *The debate on the administrative dimension of interparliamentary cooperation.....287*

6. *The effects of Covid-19 and of the possibility of having some “remote” parliamentary activity.....289*

7. *The effects of bilateral agreements between Member States and of a more asymmetrical Europe.....290*

8. *Conclusion .....293*

III. ASSESSMENT AND FUTURE OF THE INTERPARLIAMENTARY CONFERENCE ON ECONOMIC STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE A DECADE AFTER ITS CREATION

**Ms Diane Fromage, researcher, Marie Skłodowska-Curie fellow, Siences Po.....295**

1. *Introduction: The Conference, its origins and characteristics.....295*

2. *Eight years of interparliamentary cooperation in economic matters .....298*

3. *Conclusion: Reflections on the future of the Conference.....303*

IV. THE FUTURE OF EUROPE: WHY DO WE NEED A SECOND CHAMBER IN THE EUROPEAN UNION?

**Mr Guillaume Sacriste, Senior Lecturer, University Paris 1 Panthéon-Sorbonne, CESSP.....305**

1. *The Covid crisis and the strengthening of the governance of the European Semester .....306*

2. *Some of the shortcomings of this post-Covid European Semester government. ....311*

3. *Powerless parliamentary scrutiny .....313*

4. *What about the scrutiny by a transnational assembly composed of national parliamentarians? .....315*

**SESSION 4**

**CONSTITUTIONS, SOVEREIGNTY AND EUROPEAN LAW**

**I. INTRODUCTION**

**Mr Jean-François Rapin, Chairman of the European affairs Committee of the French Senate .....319**

**II. CONSTITUTIONAL IDENTITY AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION**

**Ms Laure Clément-Wilz, Professor of public law at the university of Paris-Est Créteil, France.....320**  
1. *System relationships cannot be thought of in terms of a hierarchy of norms.....322*  
2. *The European judicial system is not based on hierarchy .....324*  
3. *The dialogue between judges, again and again.....327*

**III. THE POLISH CONSTITUTIONAL COURT AND THE EUROPEAN UNION**

**Mr András Jakab, Professor of constitutional and administrative law at the university of Salzburg .....330**

**IV. CONSTITUTIONAL CORE AREAS AND EUROPEAN LAW: GERMAN EXPERIENCES**

**Mr Mattias Wendel, Professor of public law at the university of Leipzig .....333**  
1. *Introduction .....333*  
2. *The preventive dimension .....335*  
3. *The defensive dimension of constitutional identity .....340*  
4. *Conclusion .....346*

**V. SEEKING SOLUTIONS TO CONFLICTS BETWEEN NATIONAL IDENTITIES AND EUROPEAN RULES AND PRINCIPLES**

**Mr Bertrand Mathieu, Professor of public law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, State Councillor in extraordinary service.....347**  
1. *Identifying potential or actual conflicts between Member States and the European Union348*  
2. *Overcoming the squaring of the circle to reconcile the effectiveness of European law and respect for national identities .....350*

**CLOSING OF PROCEEDINGS**

**Mr Jean-François Rapin, Chairman of the European affairs committee of the French Senate .....353**

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

A quelques mois des prochaines élections européennes et à l'heure où la perspective d'un nouvel élargissement de l'Union européenne appelle à en réformer le fonctionnement institutionnel, la présente publication des actes du colloque sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, organisé le 6 décembre 2021 au Sénat, peut utilement contribuer aux débats qui s'ouvrent.

C'est à la veille du premier semestre 2022, au cours duquel la France assumait la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, et en pleine Conférence sur l'avenir de l'Europe - tenue du 9 mai 2021 au 9 mai 2022 - que la commission des affaires européennes du Sénat a monté ce colloque, afin de faire, sous l'angle essentiellement universitaire, un point sur la montée en puissance des parlements nationaux dans la construction européenne. Depuis le début des années 1990, ces derniers se sont effectivement vus reconnaître un rôle croissant dans l'Union européenne, alors que le déficit démocratique a semblé parallèlement se creuser à mesure que les compétences de l'Union se sont étendues à la faveur des crises successives - zone euro en 2010, crise migratoire en 2015, pandémie en 2021, agression de l'Ukraine en 2022- : au cours des dernières décennies, il a ainsi été décidé de mieux informer les parlements nationaux sur l'activité législative européenne, d'encourager la coopération interparlementaire, de leur confier le contrôle du principe de subsidiarité ou encore de leur permettre un dialogue politique direct avec les institutions européennes. Trente après le début de la mise en place de ces différents dispositifs, le colloque a permis de dresser le bilan de ces outils, d'étudier le développement de la coopération interparlementaire et d'analyser, dans une logique comparative, les prérogatives dont disposent les parlements nationaux vis-à-vis de leur gouvernement. Il a également permis d'éclairer le débat actuel sur la conciliation entre l'identité constitutionnelle et l'appartenance à l'Union européenne, qui prend de l'ampleur et rappelle que les parlements nationaux sont les pierres angulaires de l'édifice européen.

Convaincue par ce colloque qu'une meilleure implication des parlements nationaux dans le jeu institutionnel européen peut contribuer à rendre l'Union européenne plus démocratique, la commission des affaires européennes du Sénat a prolongé sa démarche en lançant un groupe de travail sur ce sujet, au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC) à laquelle trois de ses membres participent ainsi que trois députés français, avec leurs homologues des 26 autres parlements nationaux de l'Union et six membres du Parlement européen. J'ai eu l'honneur de conduire les travaux de ce groupe au premier semestre 2022, au

titre de la présidence française, et la satisfaction de parvenir en juin 2022 à l'adoption, par consensus entre les parlementaires membres du groupe de travail, d'un rapport<sup>1</sup> comportant des propositions innovantes susceptibles de renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Certaines ne nécessitent pas de révision des traités et pourraient donc faire l'objet d'une mise en œuvre par simple décision des institutions concernées, ce à quoi je ne cesse d'appeler.

Ces actes du colloque du 6 décembre 2021 attestent par ailleurs que les parlements nationaux se trouvent dans des positions très diverses à l'égard de leur exécutif et qu'obtenir une meilleure reconnaissance de leur rôle européen ne constitue pas pour chacun d'eux un défi de même envergure. Je plaide donc parallèlement pour qu'au sein de notre propre pays, le rôle du Parlement national en matière européenne soit valorisé et pour que sa mission de contrôle de l'action européenne du Gouvernement soit consolidée. Ce point mériterait également d'être débattu dans les prochains mois, qui seront cruciaux pour la vie démocratique européenne.

Jean-François Rapin

*Président de la commission des affaires européennes du Sénat*

---

<sup>1</sup>[file:///C:/Users/abornens/Downloads/Conclusions\\_Cosac\\_groupe\\_de\\_travail\\_role\\_PN\\_dans\\_l\\_UE\\_Juin2022\\_FR%20Vfinale.pdf](file:///C:/Users/abornens/Downloads/Conclusions_Cosac_groupe_de_travail_role_PN_dans_l_UE_Juin2022_FR%20Vfinale.pdf)

## FOREWORD

Ladies and gentlemen,

A few months before the next European elections and at a time when the prospect of a further enlargement of the European Union calls for a reform of its institutional functioning, the present publication of the proceedings of the symposium on the role of national parliaments in the European Union, held on 6 December 2021 at the French Senate, can make a useful contribution to the debates that are about to begin.

It was on the eve of the first half of 2022, during which France assumed the rotating presidency of the Council of the European Union, and in the midst of the Conference on the Future of Europe - held from 9 May 2021 to 9 May 2022 - that the French Senate's Committee on European affairs organised this symposium in order to take stock, essentially from an academic perspective, of the growing importance of national parliaments in European integration. Since the early 1990s, national parliaments have been given a growing role in the European Union, while at the same time the democratic deficit has seemed to widen as the Union's competences have been extended by successive crises - the euro zone in 2010, the migratory crisis in 2015, the pandemic in 2021, and the aggression of Ukraine in 2022. Over the last few decades, decisions have been taken to keep national parliaments better informed about European legislative activity, to encourage interparliamentary cooperation, to entrust them with monitoring the principle of subsidiarity, and to allow them direct political dialogue with the European institutions. Thirty years after the introduction of these various mechanisms, the symposium provided an opportunity to take stock of these tools, to study the development of interparliamentary cooperation and to analyse, from a comparative perspective, the prerogatives enjoyed by national parliaments vis-à-vis their governments. It also shed light on the current debate on reconciling constitutional identity and membership of the European Union, which is gaining momentum and serves as a reminder that national parliaments are the cornerstones of the European edifice.

Convinced by this symposium that a better involvement of national parliaments in the European institutional game can contribute to making the European Union more democratic, the French Senate's European affairs Committee has extended its approach by launching a working group on this subject, within the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC), in which three of its members participate, as well as three members of the French National Assembly, with their counterparts from the 26 other national parliaments of the Union and six members of the European Parliament. I had the honour of leading the work of this group in the first half of 2022, under the French Presidency, and the satisfaction of achieving in June 2022 the adoption, by

consensus between the parliamentary members of the working group, of a report[1] containing innovative proposals likely to strengthen the role of national parliaments in the European Union. Some of these proposals do not require a revision of the Treaties and could therefore be implemented by a simple decision of the institutions concerned, which is what I keep calling for.

These proceedings of the symposium of 6 December 2021 also show that the national parliaments are in very different positions with regard to their executive and that obtaining greater recognition of their European role is not a challenge of the same scale for all of them. I would therefore make a parallel plea for the role of the national parliament in European matters to be enhanced within our own country and for its role in scrutinising the government's European action to be consolidated. This point also deserves to be debated in the coming months, which will be crucial for the democratic life of Europe.

Jean-François Rapin

*Chair of the European affairs committee of the French Senate*

## PROGRAMME DU COLLOQUE SYMPOSIUM PROGRAMME

9 h 15 - OUVERTURE / OPENING

- **M. Gérard Larcher**, Président du Sénat / *President of the Senate*

9 h 30 - 11 h 00 - SESSION 1

**Le contrôle parlementaire de la politique européenne des gouvernements /  
*Parliamentary scrutiny of governments' European policy***

- Introduction / *Introduction* : **M. Jean-François Rapin**, Président de la commission des affaires européennes du Sénat français, *Chairman of the European Affairs Committee of the French Senate*
  - Modératrice / *Moderator* : **Mme Diane Fromage**, chercheuse individuelle Marie Sklodowska-Curie à Sciences Po, *Marie Sklodowska-Curie researcher at Sciences Po*
- **Circuits nationaux de contrôle parlementaire dans l'UE : panorama des principales tendances et lacunes existantes** (*National circuits of parliamentary scrutiny of EU affairs : towards a convergence of the scrutiny models?*)
- **Mme Elena Griglio**, fonctionnaire du Sénat italien, professeure associée à l'université Luiss Guido Carli de Rome, *Parliamentary senior official of the Italian Senate and adjunct professor at Luiss Guido Carli university in Rome*
- **Le contrôle parlementaire de la politique européenne du gouvernement en France : tendances et évolutions** (*Parliamentary scrutiny of the French governments' European policy: trends and developments*)
- **M. Didier Blanc**, professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole, *Professor at Toulouse 1 Capitole University for research in European, international and comparative law (IRDEIC)*
- **Le contrôle parlementaire de la politique européenne du gouvernement en Suède : le rôle de la commission des affaires européennes du Parlement suédois** (*Parliamentary scrutiny of the Swedish governments' European policy: The role of the EU Committee in the Swedish Parliament*)

- **Mme Johanna Möllerberg Nordfors**, cheffe du secrétariat de la commission pour l'Union européenne du Parlement suédois, *head of the secretariat of the European Union committee of the Swedish Parliament*

➤ **Comment rendre le contrôle parlementaire de la politique européenne plus efficace ? Avantages et inconvénients du système danois** (*How to make parliamentary scrutiny more efficient? Advantages and disadvantages of the Danish system*)

- **Mme Lotte Rickers Olesen**, représentante du Parlement danois auprès des institutions européennes, *Permanent Representative of the Danish Parliament to the European Union*

**11 h 30 – 13 h 00 - SESSION 2**

**Le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen**

*The role of national parliaments in the European decision-making process*

- Introduction / *Introduction* : **M. Pierre Laurent**, Vice-Président de la commission des affaires européennes du Sénat français, *Deputy Chair of the European affairs committee of the French Senate*
- Modératrice / *Moderator* : **Mme Diane Fromage**, chercheuse individuelle Marie Skłodowska-Curie à Sciences Po, *Marie Skłodowska-Curie researcher at Sciences Po*

➤ **Les interactions entre les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne : un panorama** (*Interactions between national Parliaments and the European institutions: an overview*)

- **M. Olivier Rozenberg**, professeur associé à Sciences Po, *professor, Sciences po, centre for European studies and comparative politics*

➤ **Parlements nationaux : comment passer d'un pouvoir de veto à un rôle proactif ?** (*How can national parliaments move on from a role of veto player to a proactive role?*)

- **Mme Katrin Auel**, professeure associée à l'Institut d'études avancées de Vienne, *associate professor at the Institute for advanced studies in Vienna*

➤ **Les conséquences pour les Parlements nationaux du rôle croissant de l'Union européenne sur les sujets d'union économique et monétaire et les moyens de s'y adapter** (*The consequences for national parliaments of the increasing role of the EU on EMU topics and their adaptations*)



- **M. Gavin Barrett**, professeur à l'University college Dublin, *professor at the University college of Dublin*

➤ **Les Parlements nationaux et le processus décisionnel européen pendant l'épidémie de Covid-19** (*National parliaments and European decision making during the Covid-19 pandemic*)

- **Mme Christine Neuhold**, professeure à l'Université de Maastricht, *Professor at Maastricht University*

14 h 30 – 16 h 00 - SESSION 3

**La coopération interparlementaire au niveau de l'Union**

*Interparliamentary cooperation at Union level*

- Introduction / *Introduction* : **M. Didier Marie**, Vice-Président de la commission des affaires européennes du Sénat français, *Deputy Chair of the European affairs committee of the French Senate*
- Modératrice / *Moderator* : **M. Didier Blanc**, professeur de droit public à l'Université Toulouse I Capitole, *professor of public law at Toulouse I Capitole University*

➤ **La coopération interparlementaire au niveau politique et administratif, dans le système parlementaire européen** (*Interparliamentary cooperation at the political and administrative levels, in the Euro-national parliamentary system*)

- **M. Nicola Lupo**, professeur de droit public à l'Université Luiss Guido Carli de Rome, ancien fonctionnaire de la Chambre des députés italienne, *professor of public law at Luiss Guido Carli university in Rome*

➤ **Bilan et futur de la conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance** (*Assessment and future of the interparliamentary conference on economic stability, coordination and governance a decade after its creation*)

- **Mme Diane Fromage**, chercheuse individuelle Marie Sklodowska-Curie, *Marie Sklodowska-Curie researcher at Sciences Po*

➤ **Futur de l'Europe : pourquoi il faut une seconde chambre au sein de l'Union européenne ?** (*Future of Europe : why do we need a second Chamber in the EU?*)

- **M. Guillaume Sacriste**, maître de conférences en sciences politiques à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, *senior lecturer, university Paris 1 Panthéon-Sorbonne, CESSP*

**16 h 30 – 18 h 00 - SESSION 4**

**Constitutions, domaine régalien et droit européen**

*Constitutions, sovereignty and European law*

- Introduction / *Introduction* : **M. Jean-François Rapin**, Sénateur du Pas-de-Calais, Président de la commission des affaires européennes, *Senator for Pas-de-Calais, Chairman of the European Affairs Committee*
- Modératrice / *Moderator* : **Mme Diane Fromage**, chercheuse individuelle Marie Skłodowska-Curie à Sciences Po, *Marie Skłodowska-Curie researcher at Sciences Po*

➤ **L'identité constitutionnelle et la Cour de justice de l'Union européenne** (*Constitutional identity and the court of Justice of the European Union*)

- **Mme Laure Clément-Wilz**, professeure de droit public à l'Université Paris Est Créteil, *Professor of public law at the University of Paris*

➤ **Le tribunal constitutionnel polonais et l'Union européenne** (*The Polish Constitutional Court and the European Union*)

- **M. András Jakab**, professeur de droit constitutionnel et administratif à l'Université de Salzbourg, *professor of constitutional and administrative law at the university of salzburg*

➤ **Domaines constitutionnels essentiels et droit européen : les expériences allemandes** (*Constitutional core areas and European law: German experiences*)

- **M. Mattias Wendel**, professeur de droit public à l'université de Leipzig, *professor of public law at the University of Leipzig*

➤ **À la recherche de solutions aux conflits entre les identités nationales et les règles et principes européens** (*seeking solutions to conflicts between national identities and European rules and principles*)

- **M. Bertrand Mathieu**, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Conseiller d'État en service extraordinaire, *professor of public law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, State councillor in extraordinary service*

**18 heures**

**CLÔTURE DES TRAVAUX / CLOSING OF PROCEEDINGS**

- **M. Jean-François Rapin**, sénateur du Pas-de-Calais, Président de la commission des affaires européennes, *Senator for Pas-de-Calais, Chairman of the European Affairs Committee*

**ACTES DU COLLOQUE - VERSION FRANÇAISE**



## OUVERTURE DU COLLOQUE :

### **M. JEAN-FRANÇOIS RAPIN, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT FRANÇAIS**

Mesdames et Messieurs les Sénateurs, mes chers Collègues,

Mesdames et Messieurs les Professeurs et Chercheurs,

Mesdames et Messieurs, ici présents ou connectés à distance,

Je suis très heureux de vous accueillir ce matin au Sénat. Je le fais au nom du Président Larcher qui m'en a confié le soin, car une urgence l'empêche malheureusement d'ouvrir ce colloque comme prévu. Mais la question qui nous réunit aujourd'hui, à savoir « quelle place pour les parlements nationaux dans l'édifice européen ? », est si importante à ses yeux qu'il tient malgré tout à participer à cet événement : il nous rejoindra donc vers midi, et je lui suis d'avance très reconnaissant pour la considération qu'il manifeste ainsi à nos travaux.

Quelle place pour les parlements nationaux dans l'édifice européen ? C'est en effet une interrogation légitime, tant les institutions européennes sont déjà nombreuses. Est-il besoin d'ajouter un acteur dans ce jeu déjà si complexe et difficile à appréhender pour nos concitoyens ? Cette question, nous nous devons de la poser maintenant : d'une part, parce que la conférence sur l'avenir de l'Europe, ouverte en mai dernier, nous invite à réfléchir au fonctionnement de l'Union ; d'autre part, parce que nous sommes à la veille du semestre où la France va se retrouver au cœur de la machinerie européenne, en présidant à son tour le Conseil de l'Union européenne.

La commission des affaires européennes, que j'ai l'honneur de présider, vient de consulter en ligne les élus locaux sur leur perception de l'Union européenne et leur vision de son avenir. Près de 2000 d'entre eux ont participé à cette consultation. Et que nous disent-ils ? Bien sûr, ils associent l'Union européenne à des valeurs positives mais ils la perçoivent d'abord comme une machine bureaucratique et distante, qui ne prête pas suffisamment attention aux territoires dans leur diversité.

C'est justement pour cette raison que les parlements nationaux ont leur place : il ne s'agit pas d'ajouter de la complexité à la complexité, ni des institutions aux institutions. Non ! Et, permettez-moi de « spoiler » ce colloque, comme on dirait d'un film à suspense ou d'une série télévisée, ou de le « divulguer », en vous donnant déjà la réponse à la question

d'aujourd'hui : ce que l'on attend des Parlements nationaux, c'est qu'ils remettent de la démocratie dans la bureaucratie et donc, *in fine*, de la légitimité dans la construction européenne. Leur contribution au bon fonctionnement de l'Union européenne a d'ailleurs été progressivement reconnue et consacrée par le traité de Lisbonne.

Oui, mais cette contribution des parlements nationaux, quelle est-elle dans les faits ? La question est passionnante car elle est loin d'être tranchée. Elle mobilise le Sénat de longue date ; vous êtes aussi nombreux à chercher sa réponse. Et je remercie chacun d'entre vous, ici au Sénat ou depuis différents coins d'Europe, d'avoir accepté de nous partager aujourd'hui le fruit de vos réflexions.

Il nous est apparu aujourd'hui que nos interrogations pouvaient s'organiser autour de quatre axes, qui donneront lieu à quatre sessions de notre colloque.

Le premier axe est celui des rapports entre chaque Parlement et son propre Gouvernement, s'agissant de la politique européenne qu'il mène et en particulier des positions qu'il défend au Conseil. Cette question politique est fondamentale car elle opère à deux niveaux :

- d'abord, au niveau national, il est primordial de s'assurer que des champs entiers de l'action du Gouvernement n'échappent pas au contrôle des Parlements nationaux. Après tout, les transferts de souveraineté de l'État vers l'Union peuvent aussi se lire comme des transferts de compétence du Parlement vers le Gouvernement, puisque, dans ces domaines, c'est lui qui pourra décider au Conseil de l'Union européenne - certes collectivement - de ce qui relevait auparavant d'un vote du Parlement ;

- ensuite au niveau communautaire, il s'agit de combler un vide : l'enjeu est d'assurer le contrôle démocratique du Conseil, à travers les gouvernements qui le composent. Pour assurer cette mission, les Parlements nationaux sont irremplaçables : en contrôlant chacun l'action européenne de son gouvernement, tous ensemble, ils démocratisent le fonctionnement du Conseil.

Le deuxième axe est celui du rôle institutionnel que les Parlements nationaux doivent jouer dans l'édifice européen. Il leur a été confié le soin de contrôler le respect du principe de subsidiarité ; puis la Commission leur a ouvert la possibilité plus large d'un dialogue politique direct avec elle, sur tous les volets de son action. C'est incontestablement un progrès ; mais il n'est pas suffisant. Il laisse les Parlements nationaux encore trop en marge du processus de décision européen : il s'agit pour eux de ne pas seulement transposer les directives européennes, mais d'être véritablement associés au processus d'élaboration des textes européens de portée législative.

Le troisième axe de réflexion est celui de l'avenir de la coopération interparlementaire, qui pourrait constituer une nouvelle forme collective de contrôle démocratique de la décision européenne.

Enfin, nous consacrerons la quatrième et dernière session de notre colloque à une tension qui resurgit aujourd'hui entre les parlements nationaux, comme pouvoirs constituants, et la construction européenne. C'est une tension qui est dans la nature même de l'Union, « unie dans la diversité » pour reprendre sa devise ; mais elle prend aujourd'hui une acuité nouvelle, avec les débats qui prospèrent dans plusieurs Etats membres autour de la primauté du droit européen, et du respect de leur identité constitutionnelle.

Je ne m'étends pas plus sur ces deux dernières sessions car le Président Larcher reviendra certainement sur ces sujets puisqu'il interviendra avant que nous les abordions.





## SESSION 1

# LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES GOUVERNEMENTS

### I. INTRODUCTION

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes**

Je vous propose à présent d'entamer nos travaux et d'ouvrir la première session consacrée au contrôle parlementaire de la politique européenne.

En juin 1992, le Gouvernement de Pierre Bérégovoy échappa à trois voix près à l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale. Cette motion avait été présentée en opposition au soutien qu'il avait apporté au Conseil à la réforme de la politique agricole commune. Cet exemple vient nous rappeler que le Parlement « contrôle l'action du Gouvernement », comme le dit la Constitution, et y compris l'action européenne du Gouvernement. Les positions qu'il défend à Bruxelles ou Luxembourg l'engagent devant le Parlement, à Paris.

Une fois ce principe rappelé, reste à savoir comment faire. Car ce contrôle revêt certaines spécificités. Il y a souvent une asymétrie d'information entre le Parlement et le Gouvernement, qui dispose des projets de textes, mais qui est aussi directement engagé dans les négociations et appréhende donc mieux les rapports de force.

De même, cette activité législative se déroule selon un agenda différent de l'agenda national et avec des acteurs qui sont également différents. C'est ce qui a en particulier justifié la création au Parlement de commissions dédiées aux affaires européennes, pour mieux appréhender ce contexte différent.

La difficulté principale réside peut-être dans le fait que le Conseil fonctionne sur la base de négociations, qui impliquent une part de confidentialité ou de « discussions de couloir », et qui amènent, en fonction de l'équilibre des forces, à faire des concessions si nécessaire. Au demeurant, le Conseil doit également négocier avec le Parlement européen, souvent dans l'opacité des trilogues. Comment, dans ce contexte, identifier précisément la responsabilité d'un Gouvernement ?

L'ensemble des Parlements de l'Union européenne ont dû se confronter à ces difficultés et il est intéressant de noter la diversité des réponses, chacun ayant ses propres traditions parlementaires, son propre droit et son propre système politique.

Je me réjouis que cette première session nous permette d'étudier cette diversité et j'espère que nous pourrons rentrer très concrètement dans les expériences vécues par chaque parlement national : de quelle information chaque parlement national dispose-t-il réellement de la part de son Gouvernement sur les négociations en cours ?

Faut-il par exemple entendre les ministres à huis-clos pour ne pas gêner les négociations ? Le mandat parlementaire de négociation fonctionne-t-il bien ? Nous verrons en particulier comment s'inscrit dans ce cadre le système français et si des améliorations peuvent y être apportées.

## II. CIRCUITS NATIONAUX DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DANS L'UNION EUROPÉENNE VERS UNE CONVERGENCE DES MODÈLES DE CONTRÔLE ?

Mme Elena Griglio, fonctionnaire du Sénat italien, professeure associée à l'Université Luiss Guido Carli de Rome

### 1. Introduction. Le circuit national du contrôle parlementaire des affaires européennes et ses effets extraterritoriaux

Je suis extrêmement honorée et heureuse de présenter ma contribution au débat stimulant mené par la commission des affaires européennes du Sénat français sur l'état d'avancement du contrôle parlementaire des questions européennes.

Je voudrais exprimer ma respectueuse gratitude au président Larcher et au président Rapin pour leur aimable invitation. Je félicite la commission, y compris son secrétariat, pour la qualité de ce séminaire et son excellente organisation.

L'objectif de ma présentation est d'analyser, dans une perspective comparative, comment les parlements nationaux interprètent et mettent en œuvre le contrôle des affaires européennes dans l'interaction nationale avec leurs propres gouvernements.

Cette question repose sur la forme la plus traditionnelle de responsabilité démocratique que l'architecture européenne a dérivée des formes nationales de gouvernement.

En fait, au fil des décennies, chaque parlement national a développé des procédures et des pratiques visant à tenir l'exécutif national responsable de la conduite des affaires européennes. Dans certains parlements, dont ceux des pays nordiques, le contrôle des affaires européennes a une longue histoire et est solidement ancré dans l'interaction entre les pouvoirs législatif et exécutif<sup>1</sup>. D'autres assemblées, en revanche, peuvent être considérées comme des retardataires dans la consolidation du contrôle des affaires européennes en tant que fonction à part entière<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> E. Damgaard et H. Jensen, "Europeanisation of Executive-Legislative Relations: Nordic Perspectives", in *Journal of Legislative Studies*, n. 11, 2005, p. 394 ff; F. Laursen, "The role of national parliamentary committees in European scrutiny: Reflections based on the Danish case", *ivi*, p. 412 ff. D. Finke et M. Melzer, *Parliamentary Scrutiny of EU Law Proposals in Denmark: Why do Governments Request a Negotiation Mandate*, Vienne, Institute for Advanced Studies, 2012, p. 30.

<sup>2</sup> A. Maurer et W. Wessels (eds), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden, Nomos, 2001. C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg et J. Smith (eds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015.

Dans le système parlementaire euro-national actuel<sup>1</sup>, cet ensemble d'interactions nationales ne couvre qu'une partie des procédures qui permettent aux parlements nationaux de participer au processus décisionnel de l'UE. Comme le montre la figure 1, le contrôle parlementaire des affaires européennes se déroule selon deux circuits différents<sup>2</sup>.

D'une part, le **circuit européen**, par le biais des procédures du mécanisme d'alerte précoce (MEP) et du dialogue politique, permet aux parlements nationaux d'entamer une interaction directe avec les institutions de l'UE sur l'adoption d'actes législatifs et non législatifs de l'UE respectivement<sup>3</sup>. L'objectif principal de cette interaction est de promouvoir la participation des assemblées représentatives nationales dès le début du processus décisionnel. Alors que la Commission européenne est le principal destinataire des avis et décisions parlementaires, ceux-ci peuvent également influencer indirectement les actions de l'exécutif national.

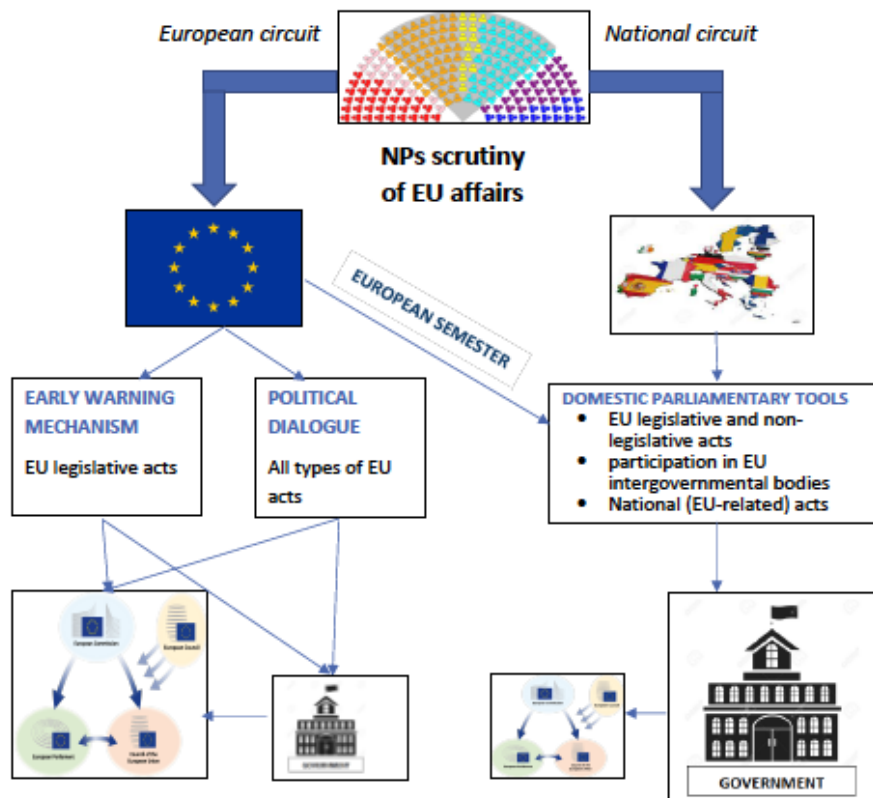
D'autre part, le **circuit national** offre aux parlements nationaux la possibilité d'activer les outils de contrôle disponibles au niveau national afin d'examiner l'action de l'exécutif dans toutes les sphères d'activité liées à la participation à l'UE, à savoir : l'adoption d'actes législatifs et non législatifs de l'UE, la participation à des organes intergouvernementaux et l'approbation d'actes nationaux (liés à l'UE).

---

<sup>1</sup> Sur la conceptualisation du « système euro-national », voir A. Manzella et N. Lupo (eds), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*. Lezioni, Torino, Giappichelli, 2014. Voir également C. Fasone et N. Lupo, "Conclusion. Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System", in N. Lupo and C. Fasone (eds), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 345 ff ; N. Lupo, "In the Shadow of the Treaties: National Parliaments and Their Evolving Role in European Integration", in *Politique Européenne*, n. 59, 2018, p. 196 ff.

<sup>2</sup> N. Lupo et G. Piccirilli, "Introduction: The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union", dans Id (eds), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 1 ff.

<sup>3</sup> A. Jonsson Cornell et M. Goldoni (éd.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post Lisbon*, Oxford, Hart Publishing, 2017. D. Jančić, "The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?", in *Utrecht Law Review*, n. 8-1, 2012, p. 84. P. Casalena, N. Lupo et C. Fasone, "Commentary on Protocol No 1 annexed to the Treaty of Lisbon (On the role of National Parliaments)", in H.J. Blanke e S. Mangiameli (eds), *The Treaty on European Union*, Berlin, Springer, 2013, p. 1529 ff ; O. Rozenberg, *The role of National Parliaments in the EU after Lisbon*, Bruxelles, Parlement européen, 2017.



**Figure 1 :** Circuits européens et nationaux du contrôle parlementaire des affaires européennes

Ces procédures sont capables de soutenir la participation indirecte des législateurs nationaux à toutes les étapes du processus décisionnel de l'UE.

En outre, les effets du circuit national du contrôle parlementaire des affaires européennes ne se limitent manifestement pas au niveau des États membres. En contrôlant les actions de leur propre exécutif, les parlements nationaux sont en mesure de produire des effets « extra-territoriaux », c'est-à-dire d'influencer l'activité des institutions de l'UE et, parallèlement, de renforcer la responsabilité de l'architecture de l'UE<sup>1</sup>.

Bien qu'il s'agisse d'un circuit potentiellement extrêmement puissant, il est en même temps très dépendant de facteurs nationaux juridiques et politiques, structurels et transitoires<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir E. Griglio, *Le contrôle parlementaire des exécutifs. Tools and procedures in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 191 et suivantes. Les effets extraterritoriaux associés aux circuits nationaux de contrôle des affaires européennes sont fortement influencés par les « jeux à deux niveaux » lancés sur les questions européennes par les politiques nationales qui peuvent « lier les mains des diplomates », voir R. Phare, "Endogenous domestic institutions in two-level games and parliamentary oversight of the European Union", in *The Journal of Conflict Resolution*, n. 41, 1997, p. 148 ff.

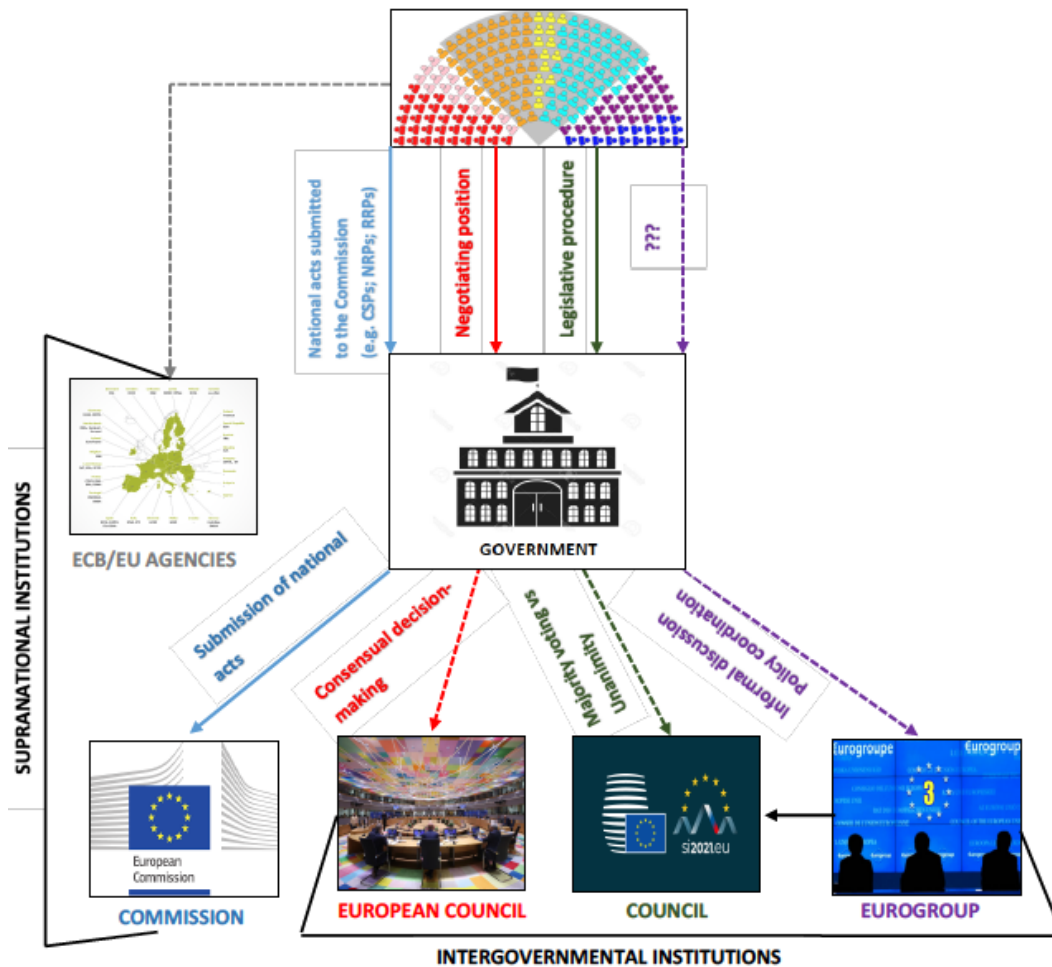
<sup>2</sup> P. Kjøver, *Les parlements nationaux dans l'Union européenne : A Critical View on EU Constitution-building*, La Haye, Kluwer Law, 2006, p. 48.

Sur la base de ces prémisses, cette contribution vise à identifier les facteurs en jeu à la fois au niveau européen et au niveau national, qui influencent les résultats institutionnels associés au circuit national de contrôle des affaires de l'UE. Après avoir expliqué les principales options organisationnelles et procédurales et les modèles primaires qui façonnent l'approche des parlements nationaux en matière de contrôle des affaires européennes, la contribution se concentre sur les deux modèles plutôt divergents de l'Italie et de la Finlande. Ces études de cas ont été sélectionnées afin de montrer comment des parlements ayant des approches radicalement différentes du contrôle des affaires européennes ont récemment connu une convergence, stimulée par les dernières tendances de l'UE, démontrant ainsi comment les développements actuels de l'intégration européenne favorisent une fertilisation croisée des réponses nationales à des besoins institutionnels communs, tels que le contrôle démocratique.

## **2. Quel impact le contrôle des affaires européennes par les parlements nationaux peut-il avoir ? Les facteurs contextuels européens et nationaux**

Afin d'évaluer les effets internes et extraterritoriaux associés au circuit national du contrôle parlementaire des affaires européennes, deux séries de facteurs différents doivent être pris en considération.

La première série de facteurs dépend de la procédure européenne en question et plus particulièrement de la nature de l'institution européenne concernée.



**Figure 2 :** Le circuit national du contrôle parlementaire des affaires européennes et son interaction avec les institutions de l'UE

D'une manière générale, le circuit national du contrôle parlementaire est capable de produire ses effets extraterritoriaux les plus forts lorsque des institutions intergouvernementales sont en jeu. En effet, en contrôlant les positions adoptées et les votes exprimés par leur propre exécutif, les parlements nationaux sont en mesure d'influencer indirectement le processus décisionnel au sein du Conseil européen et du Conseil.

La nature de l'influence exercée sur les institutions intergouvernementales dépend d'une série de caractéristiques contextuelles procédurales et institutionnelles différentes.

Premièrement, le type d'impact produit est fortement influencé par les règles de vote qui soutiennent les mécanismes décisionnels européens. L'influence du circuit de contrôle national sur les institutions intergouvernementales de l'UE est la plus forte dans le cas d'une prise de décision à l'unanimité au sein du Conseil, mais elle diminue clairement lorsque le vote à la majorité est adopté. Son effet ne peut être sous-estimé

même dans le cas d'une prise de décision consensuelle au sein du Conseil européen<sup>1</sup>.

En outre, parmi les institutions intergouvernementales, l'activité de l'Eurogroupe peut encore être considérée comme une sorte de lacune dans le circuit de la responsabilité. En raison du caractère informel de ses procédures, de son manque de transparence et de l'absence de réels pouvoirs de décision, il est extrêmement difficile pour les parlements nationaux de contrôler les actions menées par leurs propres gouvernements au sein de cet organe<sup>2</sup>.

En revanche, l'impact du circuit de contrôle national sur les institutions supranationales est beaucoup plus faible.

Dans le cas de la Commission, un lien indirect relie cette institution au contrôle national des affaires européennes : il s'agit des mécanismes qui permettent la participation des législateurs nationaux aux procédures conduisant à l'adoption d'actes liés à l'UE. La plupart de ces mécanismes sont ancrés dans les règles et pratiques nationales qui structurent l'interaction entre les pouvoirs législatif et exécutif en ce qui concerne les politiques de l'UE. Les procédures qui impliquent les parlements dans l'adoption des plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) en sont un exemple d'actualité. Dans certains cas, la participation des parlements nationaux à ces procédures est directement étayée par la législation de l'UE, comme dans le cas de l'adoption des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité ou de convergence dans le cadre du semestre européen<sup>3</sup>.

D'autres institutions supranationales – y compris la Banque centrale européenne et les agences de l'UE – ne relèvent absolument pas de l'interaction entre les parlements nationaux et leurs gouvernements nationaux dans le domaine des affaires européennes. Au contraire, les

---

<sup>1</sup> E. Griglio, "Divided accountability of the Council and the European Council. The challenge of collective parliamentary oversight", in D. Fromage e A. Herranz Surralles (eds), *Executive-Legislative (Im)Balance in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 51 ff.

<sup>2</sup> C. Dias, K. Hagelstam et W. Lehofer, *The role (and accountability) of the President of the Eurogroup*, Parlement européen - EGOV Briefing, 16 juin 2021. P. Craig, "The Eurogroup, power and accountability", in *European Law Journal*, n. 22-3/4, 2017, p. 234 ff. J. Abels, "Power behind the curtain: the Eurogroup's role in the crisis and the value of informality in economic governance", in *European Politics and Society*, 2018, p. 1 ff.

<sup>3</sup> E. Griglio et N. Lupo, "Parliamentary democracy and the Eurozone crisis", in *Law and Economics Yearly Review II*, 1, 2012, p. 313 ss. C. Heffler et W. Wessels, "The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments", dans *IAI Working Papers*, n. 13, 2013. M. Dawson, "The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-crisis' EU Economic Governance", in *Journal of Common Market Studies*, n. 53-5, 2015, p. 976 ff. T. Van den Brink, "National Parliaments and EU Economic Governance. In Search of New Ways to Enhance Democratic Legitimacy", in F.A.N.J. Goudappel and E.M.H. Hirsch Ballin (eds), *Democracy and Rule of Law in the European Union*, T.M.C. Asser Press, 2016, p. 15 ff. A. Cygan, "Legal Implications of Economic Governance for National Parliaments", in *Parliamentary Affairs*, n. 70-4, 2017, p. 710 ff.



parlements nationaux sont en mesure d'initier une interaction directe – non médiatisée par l'exécutif – avec ces institutions, par exemple par le biais d'auditions ou de débats parlementaires.

Outre les mécanismes décisionnels de l'UE, l'autre facteur qui influence les résultats institutionnels du circuit de contrôle national est lié aux différentes capacités des parlements à contrôler et à lier leurs gouvernements dans la sphère des affaires européennes. Par exemple, ce n'est que dans certains États membres (y compris les pays nordiques qui suivent le modèle du « mandatement » - voir infra) que le gouvernement est formellement tenu de respecter les instructions parlementaires et que les parlements ont activé des mécanismes de contrôle interne capables d'englober toute sphère potentielle d'activité de l'UE initiée par l'exécutif.

Les différences de performance et d'efficacité du circuit national de contrôle au niveau national dépendent de facteurs à la fois juridiques et pré-juridiques.

En particulier, cinq facteurs déterminants semblent jouer un rôle majeur : premièrement, l'architecture institutionnelle nationale, comprenant la forme de gouvernement, l'interaction exécutif/législatif et la force interne du parlement par rapport aux autres branches<sup>1</sup> ; deuxièmement, les pouvoirs formels de l'UE conférés au parlement par la Constitution, les règles de procédure parlementaire, la législation statutaire, les conventions et pratiques internes, et leurs arrangements<sup>2</sup> ; troisièmement, l'environnement politique, résultant de la politique des partis, de la relation entre l'exécutif et le parti, et des rôles de la majorité et de l'opposition au Parlement<sup>3</sup> ; quatrièmement, l'inclination individuelle à l'examen des affaires

---

<sup>1</sup> T. Raunio, "Holding Governments Accountable in European Affairs : Explaining Cross-National Variation", dans *The Journal of Legislative Studies*, n. 11, 2005, p. 319 et suivantes; A. Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013 ; D. Fromage, *Les Parlements dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne. La Participation des Parlements allemands, britanniques, espagnols, français et italiens*, Paris, L'Harmattan, 2015; L. Besselink, "The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order", in N. Lupo and C. Fasone (eds), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 23 ff.

<sup>2</sup> K. Auel, O. Rozenberg et A. Tacea, "Fighting Back? Et si oui, comment ? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs" in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Londres, Palgrave, 2015) p. 60 ff. Id. "To Scrutinise or Not to Scrutinise ? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments", in *West European Politics*, n. 38:2, 2015, p. 282 ff. K. Gattermann, A.L. Högenauer, et A. Huff, "National Parliaments after Lisbon: Towards Mainstreaming of EU Affairs?", dans *OPAL Online Paper*, no. 13, 2013.

<sup>3</sup> T. Winzen, "National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison", in *West European Politics*, n. 35, 2012, p. 657 ff. J. Karlas, "National Parliamentary Control of EU Affairs : Institutional Design after Enlargement", *ivi*, p. 1095 ff. K. Auel, "Democratic Accountability and National Parliaments : Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs", in *European Law Journal*, n. 13, 2007, p. 487 ff. D. Finke et A. Herbel, "Coalition Politics and Parliamentary Oversight in the European Union", in *Government and Opposition*, n. 53, 2018, p. 388 ff. A. Strelkov, "Who Controls National EU Scrutiny? Party Groups, Committees and Administrations", in *West European Politics*, n. 38:2, 2015, p. 355 ff.

européennes, visible à travers les orientations du rôle des députés, les motivations, les interactions avec les électeurs et la proximité ou la distance par rapport aux questions européennes<sup>1</sup> ; et cinquièmement, les facteurs contextuels, y compris la coïncidence temporelle avec une situation d'urgence telle que la crise de la zone euro, le Brexit ou la crise de Covid-19<sup>2</sup>.

La combinaison de ces déterminants juridiques et pré-juridiques influence fortement le type d'approche développé par chaque parlement national dans le contrôle de la conduite exécutive des politiques de l'UE. Cependant, indépendamment des variations nationales, plusieurs facteurs communs semblent permettre de concevoir le contrôle des affaires européennes comme une fonction autonome et distincte.

### **3. Comment les parlements nationaux façonnent le contrôle des affaires européennes : les principales options disponibles**

Comme nous l'avons remarqué dans les sections précédentes, le contrôle parlementaire des affaires européennes dans le circuit national identifie une fonction relationnelle qui s'adresse formellement au gouvernement national. En même temps, il a également une portée extraterritoriale, ce qui se traduit par une influence indirecte sur les institutions de l'UE et par des effets secondaires potentiels produits en relation avec d'autres parlements nationaux.

Bien que cette fonction soit autonome, elle est néanmoins interconnectée avec les autres fonctions parlementaires "traditionnelles", notamment l'élaboration des lois, le contrôle et la définition des orientations politiques. Ce lien explique pourquoi le contrôle des affaires européennes s'effectue par le biais d'un large éventail d'outils et de procédures parlementaires nationaux, allant de la collecte d'informations ou de rapports exécutifs aux déclarations et débats gouvernementaux, et des auditions et enquêtes à la mise en question ou au vote de résolutions et de motions.

---

<sup>1</sup> K. Goetz et J. Meyer-Sahling, "L'eupéanisation des systèmes politiques nationaux : Parliaments and Executives", dans *European Governance*, n. 3 : 2, 2008. B. Wessels, "Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context: Congruence ou différence? Europeanisation or not?", dans *The Journal of Legislative Studies*, n. 11, 2005, p. 446 ff. O. Rozenberg, "The Emotional Europeanisation of National Parliaments: Roles Played by EU Committee Chairs at the Commons and at the French National Assembly, OPAL Online Paper Series, 2012. K. Auel et T. Christiansen, "After Lisbon: National Parliaments in the European Union, in *West European Politics*", n. 38:2, 2015, p. 261 ff.

<sup>2</sup> K. Auel et O. Hoing, *National Parliaments and the Eurozone Crisis : Taking Ownership in Difficult Times ?*, in *West European Politics*, n. 38:2, 2015, p. 375 ff. D. Jančić (ed), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis : Resilience or Resignation ?*, Oxford, Oxford University Press, 2017. B. Crum, "Parliamentary accountability in multilevel governance : what role for parliaments in post-crisis EU economic governance ?", in *Journal of European Public Policy*, n. 25, 2017, p. 268 ff. T. Christiansen et D. Fromage (eds.), *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and in the European Union*, Londres, Palgrave MacMillan, 2019. C. Deubner, *Le rôle difficile des parlements dans la gouvernance réformée de l'Union économique et monétaire européenne*, Bruxelles, Fondation pour les études progressistes européennes n° 19, 2013.

La figure suivante<sup>(3)</sup> explique les différentes variables qui déterminent le contrôle des affaires européennes en tant que fonction parlementaire.

Base juridique	Base constitutionnelle	Règles et procédures infra-constitutionnelles	Pratiques informelles
<b>Objet</b>	Contrôle sur pièces ( <i>propositions législatives et non législatives de l'UE</i> )	Contrôle de la procédure ( <i>y compris sur la base d'un mandat</i> )	Contrôle des actes nationaux (liés à l'UE) ( <i>par exemple, les DSP, les PNR, les PRR</i> )
<b>Calendrier</b>	Examen <i>ex ante</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>phase pré-législative</i></li> <li>• <i>avant la réunion intergouvernementale concernée</i></li> <li>• <i>avant l'adoption de l'acte national (lié à l'UE)</i></li> </ul>	Contrôle continu <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>dans le cadre de la procédure législative, après la publication de la proposition</i></li> <li>• <i>pendant la réunion</i></li> <li>• <i>dans le processus national d'adoption d'un acte lié à l'UE</i></li> </ul>	Contrôle <i>a posteriori</i>
<b>Organe de contrôle</b>	Commission des affaires européennes (ou équivalent)	Affaires européennes et commissions sectorielles	Plénière
<b>Résultats parlementaires</b>	Mandats/résolutions	Transparence/débat	Influence informelle
<b>Rôle des partis</b>	Consensuel	Clivage traditionnel majorité/opposition	Forte compétition

**Figure 3 :** Les principales variables qui influencent le contrôle des affaires européennes par les parlements nationaux

Le contrôle des affaires européennes peut trouver son fondement juridique dans la Constitution elle-même, ou dans des sources de droit sous-constitutionnelles – de la législation statutaire aux règles et procédures parlementaires –, généralement intégrées par des pratiques informelles.

Trois types de contrôle différents peuvent être activés au niveau national : le *contrôle sur pièces*<sup>1</sup> donne aux parlements la possibilité d'examiner et de débattre des propositions législatives et non législatives de l'UE avant leur adoption formelle par les institutions de l'UE ; le *contrôle procédural* (qui comprend les approches basées sur le mandat<sup>2</sup>) permet aux législatures de superviser ex ante et aussi ex post la participation de leur gouvernement au processus décisionnel de l'UE, y compris lors des réunions du Conseil et du Conseil européen ; enfin, le contrôle des *actes nationaux (liés à l'UE)* implique les parlements dans le processus d'adoption de toutes les décisions et de tous les actes nationaux qui sont fondés sur la gouvernance européenne, y compris le Semestre européen ou la gouvernance de relance.

Indépendamment du type de contrôle activé, trois options principales sont offertes aux parlements, leur permettant de s'engager dans un *contrôle ex ante* (qui peut affecter la phase pré-législative de l'UE, la phase précédant la réunion intergouvernementale pertinente ou la formation de l'acte national), dans un *contrôle continu* (dans le cas où le parlement intervient après la publication d'une proposition législative, pendant la réunion intergouvernementale ou pendant le processus décisionnel national déterminant pour l'adoption d'un acte national lié à l'UE) ou dans un *contrôle ex post*.

En ce qui concerne l'organisation interne de cette fonction, le contrôle des affaires européennes s'effectue généralement au sein des commissions des affaires européennes (ou équivalentes), des commissions des affaires européennes et des commissions sectorielles ou en séance plénière<sup>3</sup>.

Si l'on se concentre sur les résultats potentiels, le contrôle parlementaire peut aboutir à l'adoption de positions et de décisions formelles, soutenues par le vote de mandats contraignants ou de résolutions non contraignantes.

---

<sup>1</sup> Sur la différence entre les modèles de contrôle basés sur des documents et ceux basés sur des mandats, voir COSAC, Troisième rapport semestriel 'Développements dans les procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire', Bruxelles, Secrétariat de la COSAC, 17-18 mai 2005 et Id., Huitième rapport semestriel 'Développements dans les procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire', Bruxelles, Secrétariat de la COSAC, 14-15 octobre 2007.

<sup>2</sup> Sur l'adoption de mandats de négociation au gouvernement, à l'instar de la procédure introduite en 1973 par le Parlement danois, le Folketing, et adoptée par la suite par d'autres assemblées, dont le Riksdag suédois et l'Eduskunta finlandais, voir F. Laursen, "The role of national parliamentary committees in European scrutiny: Reflections based on the Danish case", in *The Journal of Legislative Studies*, no. 11, 2005, p. 412 ff. P. Kiiver, *Les parlements nationaux dans l'Union européenne : A Critical View on EU Constitution-building*, La Haye, Kluwer Law, 2006, p. 48. D. Finke e M. Melzer, *Parliamentary Scrutiny of EU Law Proposals in Denmark: Why do Governments Request a Negotiation Mandate*, Vienne, Institute for Advanced Studies, 2012, p. 30.

<sup>3</sup> A.L. Högenauer, "The mainstreaming of EU affairs: a challenge for parliamentary administrations", in *The Journal of Legislative Studies*, no. 27:4, 2021, p. 535 ff.

Si les mandats contraignants sont en mesure d'assurer un contrôle formel de l'action exécutive au niveau de l'UE, jusqu'à la stipulation d'instructions de vote explicites, les mécanismes de contrôle non contraignants offrent au parlement la possibilité d'exercer une influence politique sur le gouvernement. Cela est particulièrement vrai dans le cas des chambres hautes, dont l'indépendance par rapport au *continuum* entre le gouvernement et sa majorité parlementaire donne la possibilité d'exprimer des opinions et des préoccupations indépendantes. Avant le Brexit, le contrôle des questions européennes par la Chambre des Lords britannique était un exemple central de ce type d'influence « douce » sur l'exécutif<sup>1</sup>.

Dans de nombreux cas, cependant, les procédures de contrôle peuvent ne pas aboutir à un résultat formel ; dans ce cas, leur objectif premier est de promouvoir la transparence et un débat pluraliste sur la conduite des affaires de l'UE par l'exécutif.

Enfin, le style de la politique des partis - qu'elle soit consensuelle, prenant la forme traditionnelle d'un clivage entre majorité et opposition, ou fortement concurrentielle - est un autre élément qui influence fortement la mise en œuvre du contrôle des questions européennes au niveau parlementaire.

Les parlements nationaux ont combiné ces options alternatives de manière assez originale.

Pour expliquer ces multiples combinaisons, la littérature a élaboré d'autres classifications des modèles de contrôle nationaux<sup>2</sup>. L'une des classifications les plus explicites distingue cinq catégories progressives de responsables du contrôle des affaires européennes, comme suit : les *retardataires en matière de contrôle* désignent les parlements moins impliqués dans les affaires européennes ; les *forums publics* sont les parlements qui ont tendance à débattre des affaires européennes principalement en séance plénière, à la fois ex ante et ex post, donc avec une plus grande transparence, mais avec un niveau de spécialisation et d'attention aux questions techniques moins élevé ; les *chiens de garde des gouvernements* sont les assemblées qui examinent les affaires européennes à la fois en commission et en séance plénière, mais principalement dans la

---

<sup>1</sup> Voir L. Boswell, "Effective House of Lords scrutiny of the European Union", in R. Fox et al, *Measured or Makeshift? Parliamentary scrutiny of the European Union*, Londres, Hansard Society, 2013, p. 23 et suivantes.

<sup>2</sup> W. Wessels et O. Rozenberg (eds), *Democratic control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits*, Bruxelles, Parlement européen - Direction générale des politiques internes, 2013. O. Rozenberg et C. Heffler, "Introduction" dans C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg et J. Smith (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Londres, Palgrave, 2015, p. 1 ff. K. Auel, O. Rozenberg et A. Tacea, "Fighting Back? Et si oui, comment ? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs" in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London, Palgrave, 2015, p. 60 ff.

phase *ex post* ; les *décideurs politiques* sont les parlements qui abordent les questions européennes principalement dans la phase *ex ante*, soit dans les affaires européennes, soit dans les commissions sectorielles ; enfin, les *experts* traitent les affaires européennes de manière hautement professionnelle et spécialisée, en développant une forte expertise *ex ante* par le biais du travail en commission.

Les sections suivantes analysent ces catégories de manière diachronique.

#### **4. Modèles de contrôle dans une perspective dynamique : comment les parlements nationaux réagissent aux changements majeurs dans le cadre de l'UE**

Les catégories générales identifiées pour expliquer les différences initiales entre les modèles de contrôle nationaux doivent être considérées dans une perspective dynamique afin d'évaluer la manière dont elles tendent à s'adapter aux changements continus du cadre contextuel.

En effet, les quinze dernières années ont été marquées par une intense fertilisation croisée des expériences nationales, favorisée par plusieurs tendances en cours<sup>1</sup>. Il s'agit du renforcement du dialogue entre les assemblées représentatives, grâce à l'initiation du mécanisme d'alerte précoce et du dialogue politique et à l'intensification de la coopération interparlementaire, ainsi que de la détermination, en réponse à la crise de la zone euro, de la nouvelle gouvernance économique, qui renforce le rôle européen des parlements nationaux dans le Semestre européen. En outre, les crises (zone euro, Brexit, migration et Covid-19) que l'UE a connues au cours des deux dernières décennies ont contribué à la mise en œuvre d'ajustements politiques et institutionnels au niveau des États membres, ce qui s'est souvent traduit par un rapprochement des modèles nationaux.

##### *a) Comparaison de deux modèles de contrôle alternatifs : les cas finlandais et italien*

Le rapprochement des modèles nationaux de contrôle est le mieux illustré par les expériences de l'Italie et de la Finlande. J'ai choisi ces références en me référant aux différences originelles entre les deux modèles ainsi qu'à la transformation qu'ils ont récemment subie.

Historiquement, les parlements finlandais et italien ont représenté les prototypes de deux manières divergentes d'aborder les questions européennes, enracinées dans des modèles et des traditions de contrôle qui,

---

<sup>1</sup> Pour un aperçu des facteurs identifiés par les études de science politique ou d'administration publique afin d'expliquer le processus d'« européenisation » des parlements nationaux, voir K. Gattermann, A.L. Högenauer et A. Huff, "Research Note: Studying a New Phase of Europeanisation of National Parliaments", IN *European Political Science*, N. 15:1, 2016, p. 89 ff, spec. Figure 1.

d'un point de vue comparatif, peuvent être considérés comme les deux pôles opposés du cadre européen.

Cependant, au cours des quinze dernières années, ces deux modèles ont connu une sorte de convergence basée sur l'hybridation de leurs caractéristiques traditionnelles par l'introduction d'outils et de pratiques dérivés de l'autre prototype.

La figure 4 présente une synthèse des différences originales entre les deux expériences parlementaires.

	FINLANDE	ITALIE
<b>Base juridique</b>	<b>Une base constitutionnelle solide</b> (articles 47, 96 et 97 de la Constitution)	<b>Base juridique subconstitutionnelle</b> (L. 11/2005, remplacée par L. 234/2012 ; règlement intérieur du Parlement)
<b>Type de contrôle</b>	<b>Examen approfondi des documents et des mandats</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès illimité à l'information</li> <li>• Rapports gouvernementaux</li> <li>• Déclarations de la commission</li> <li>• Débats plutôt sporadiques lors des sessions plénières</li> </ul>	<b>Avant Lisbonne :</b> modèle faible basé sur des documents (réserves d'examen rarement utilisées) <b>Après Lisbonne :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le MEF intensifie l'examen fondé sur des documents</li> <li>• l'introduction d'un contrôle de procédure en plénière, en s'adressant au Conseil européen</li> </ul> + renforcement du contrôle des actes nationaux (liés à l'UE)
<b>Calendrier</b>	<b>Ex ante</b> (dès les premières étapes de la formulation de la politique) <b>En cours</b> (pendant les négociations/réunions législatives) <b>Ex post</b> (après les réunions)	<b>Examen des documents :</b> le plus souvent en cours (après la publication de la proposition législative), rarement au stade pré-législatif. <b>Contrôle procédural :</b> <i>ex ante</i> <b>Contrôle des actes nationaux (liés à l'UE) :</b> <i>ex ante</i>
<b>Organe de contrôle</b>	Centralité des <b>commissions</b> : rôle important de la Grande Commission, complété par les commissions des affaires étrangères et les commissions sectorielles.  Participation limitée de la <b>plénière</b> , principalement pour les débats axés sur la « haute politique » (et non pour les décisions).	<b>Examen des documents :</b> participation occasionnelle des commissions permanentes (en fonction de l'importance politique de la question) <b>Contrôle de la procédure :</b> implication systématique de la plénière (Conseil européen) <b>Examen des actes nationaux (liés à l'UE) :</b> en commission et en séance plénière

<b>Résultats parlementaires</b>	Déclarations de la commission avec un mandat contraignant	Résolutions des commissions ou de la plénière (non contraignant ou moyennement contraignant)
<b>Rôle des partis</b>	<b>Style consensuel</b> (« parler d'une seule voix à tous les niveaux de la prise de décision à Bruxelles »)  Rôle actif de l' <b>opposition</b> dans les travaux des commissions	Les affaires européennes tendent à suivre le <b>clivage traditionnel majorité/opposition</b>  Relativement <b>peu de débats idéologiques partisans</b>

**Figure 4** : Comparaison entre le contrôle finlandais et italien des affaires européennes

D'une part, la Finlande - un retardataire dans l'intégration de l'UE - offre un exemple de contrôle rigoureux des affaires européennes<sup>1</sup>. Cette fonction est ancrée dans la Constitution et, depuis l'adhésion de la Finlande aux Communautés européennes, elle a été soutenue par un document solide et un contrôle basé sur le mandat. Quatre atouts principaux expliquent la solidité de l'implication de l'Eduskunta dans l'élaboration des politiques de l'UE<sup>2</sup>.

La première force peut être identifiée dans les dispositions constitutionnelles qui reconnaissent formellement le rôle du parlement et de ses commissions dans le contrôle des affaires européennes, en réglementant leur participation à la préparation nationale des questions relatives à l'Union européenne (article 96) et leurs droits à l'information (article 97).

Après son adhésion à la Communauté européenne, l'Eduskunta a décidé de ne pas créer une commission spéciale des affaires européennes, mais de s'appuyer sur une commission préexistante, la Grande Commission, en tant qu'organe central chargé de coordonner la position du Parlement sur les questions européennes. Ce choix a été formellement adopté dans la Constitution.

Le deuxième point fort du modèle de contrôle finlandais est l'accès illimité aux informations détenues par les autorités publiques dont bénéficient le parlement et ses commissions pour l'examen de toutes les questions pertinentes, y compris les affaires européennes.

<sup>1</sup> T. Raunio, *The Finnish Eduskunta and the European Union: The Strengths and Weaknesses of a Mandating System*, in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds), *The Palgrave Handbook*, cit. p. 406 ff.

<sup>2</sup> K. Strøm, "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy", in *European Journal of Political Research*, n. 37, 2000. T. Raunio et T. Tiilikainen, *Finland in the European Union*, Frank Cass, 2003.



La réduction des asymétries d'information représente un outil fondamental pour promouvoir la responsabilité du Gouvernement dans une sphère d'action fortement imprégnée par la domination de l'exécutif.

Les droits d'information du Parlement concernant les questions européennes sont spécifiquement mentionnés et réglementés par les articles 96 et 97 de la Constitution. Ces prérogatives sont toutefois complétées par le droit général – reconnu par les articles 44<sup>1</sup> et 46 de la Constitution – de recevoir les rapports du cabinet, ainsi que le rapport annuel du gouvernement sur ses activités.

Ces mécanismes permettent aux députés d'être informés en temps utile de la conduite des affaires européennes par les organes exécutifs.

L'efficacité et la continuité de l'échange d'informations entre le gouvernement et le parlement est une condition préalable pour déterminer le moment du contrôle parlementaire. En effet, sa capacité à couvrir l'ensemble du processus décisionnel constitue une autre force. L'Eduskunta intervient dès les premières étapes de la formulation des politiques, ce qui offre aux députés la possibilité d'identifier, dès le départ, les questions potentiellement controversées et de dire au gouvernement comment les aborder au niveau européen. Le dialogue entre le parlement et le gouvernement suit ensuite toutes les négociations intergouvernementales et l'ensemble du processus législatif.

Les auditions ministérielles ont lieu au sein de la Grande Commission avant la réunion du Conseil, lorsque cela est nécessaire, et immédiatement après. La régularité de cet échange de vues et d'opinions a considérablement amélioré le dialogue entre l'Eduskunta et le gouvernement, renforçant la coordination des politiques, stimulant la responsabilité de l'exécutif dans la gestion des questions européennes et renforçant la capacité du parlement à influencer la prise de décision.

Ce qui rend le contrôle finlandais des affaires européennes si incroyablement efficace, c'est le rôle de ses commissions. Cette fonction de contrôle est assurée par la Grande Commission, complétée par la Commission des affaires étrangères et par les autres commissions permanentes spécialisées<sup>2</sup>.

Ces derniers suivent les questions européennes et font rapport à la Grande Commission en lui soumettant leurs orientations. Sur la base de ce travail préliminaire et des informations reçues par le gouvernement, la

---

<sup>1</sup> L'article 44 régit l'obligation du Gouvernement de présenter une déclaration ou un rapport au parlement sur une question relative à la gouvernance du pays ou à ses relations internationales : à l'issue de l'examen d'une déclaration, un vote de confiance est organisé ; en revanche, aucune décision de confiance ne peut être avancée au cours du débat sur un rapport.

<sup>2</sup> M. Boedeker et P. Uusikylä, *Interaction Between The Government And Parliament In Scrutiny Of EU Decision-Making; Finnish Experiences And General Problems*, Eduskunta, 1999.

Grande Commission peut rédiger une déclaration qui devient politiquement contraignante pour l'exécutif.

Dans le modèle de contrôle finlandais d'origine, l'essentiel du contrôle des affaires européennes était donc confié aux commissions, tandis que les débats publics en plénière jouaient un rôle marginal. Le travail en commission offrait la possibilité de coopérer de manière informelle, favorisant un dialogue bipartisan fructueux, ainsi que la participation active de l'opposition à la formulation de la politique nationale de l'UE.

La nature prédominante de l'Eduskunta en tant que « parlement de travail » explique donc également l'approche consensuelle traditionnellement adoptée pour façonner le traitement des questions européennes<sup>1</sup>. Le pragmatisme, la coopération entre les partis, l'absence de divisions partisans et de débats idéologiques sont les attitudes dominantes qui ont caractérisé la coordination nationale des questions européennes. Leur principal objectif était de faciliter l'obtention d'un consensus, afin que la Finlande puisse « parler d'une seule voix à tous les niveaux de la prise de décision à Bruxelles »<sup>2</sup> (sur les dernières évolutions de ce modèle, voir 4.2).

D'autre part, le cas italien donne un aperçu de l'expérience d'un pays qui, bien qu'étant l'un des fondateurs des Communautés européennes, a toujours manqué d'une tradition de contrôle des affaires européennes comparable aux normes établies par l'Europe du Nord<sup>3</sup>. La législation a été la réponse dominante à la gestion des affaires européennes et ce n'est qu'au cours des quinze dernières années, grâce à la conjonction de facteurs européens et nationaux, que l'Italie a également été en mesure de définir un rôle pour le parlement dans le contrôle des affaires européennes<sup>4</sup>.

La faiblesse historique du législateur italien dans ce domaine va de pair avec l'absence de référence constitutionnelle au contrôle parlementaire des questions européennes<sup>5</sup>. Les lois statutaires et les règles de procédure

---

<sup>1</sup> D. Arter, *Politics and Policy-Making in Finland: A Study of a Small Democracy in a West European Outpost*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1987; A. Hyvärinen et T. Raunio, "Who Decides What EU Issues Ministers Talk About? Explaining Governmental EU Policy Coordination in Finland", in *Journal of Common Market Studies*, n. 52:5, 2014, p. 1019 ff.

<sup>2</sup> A. Stubb, *Finlande: An integrationist Member State*, Boulder, Lynne Rienner, 2001. Voir également J. Jokela, *Europeanization and Foreign Policy: State Identity in Finland and Britain*, Abingdon, Routledge, 2011.

<sup>3</sup> K Auel, O Rozenberg et A Thomas, "Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains' (2012) 10 OPAL Online Paper Series. A Buzogány, 'Learning from the best? Interparliamentary networks and the parliamentary scrutiny of the EU decision-making' in B Crum and E Fossum (eds), *Practices of interparliamentary coordination in international politics*, Colchester, ECPR Press, 2013, p. 17 ff.

<sup>4</sup> V. N. Lupo et G. Piccirilli, 'Conclusion: 'Silent' Constitutional Transformations : The Italian Way of Adapting to the European Union', in Id (ed.), *The Italian Parliament*, cit. p. 317 ff. et G. Rizzoni, "The Function of Scrutiny and Political Direction of the Government, Between Foreign Affairs and European Affairs", *ivi*, p. 87 ff.

<sup>5</sup> *Ex multis*, voir M. Cartabia et L. Chieffi, 'Art. 11' in *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006 ; P. Bilancia, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national Constitutional Law*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 86 ff.

parlementaire ont partiellement tenté de combler cette lacune, mais dans le cadre pré-Lisbonne, le contrôle parlementaire a continué à suivre un modèle faible basé sur des documents, n'impliquant qu'une utilisation extrêmement modeste de l'outil des réserves parlementaires.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a donné lieu à de nouvelles formes d'engagement institutionnel du Parlement italien dans l'examen des questions européennes et dans la participation au processus décisionnel de l'UE<sup>1</sup>.

D'un point de vue juridique, la nécessité de se conformer au cadre institutionnel révisé de l'UE a été principalement satisfaite par l'approbation de la loi n° 234/2012, « Règles générales sur la participation de l'Italie à la formation et à la mise en œuvre de la législation et des politiques de l'Union européenne »<sup>2</sup>. Cette loi a été suivie par les deux chambres, principalement par le biais d'actes et de pratiques « internes »<sup>3</sup>, qui n'ont été traduits en modifications formelles du règlement intérieur que par la chambre haute, le Sénat.

Le Parlement italien, dans l'ère post-Lisbonne, a connu la consolidation du contrôle documentaire et du contrôle procédural, qui ont toutefois suivi – au moins jusqu'à la fin de 2021 – des procédures et des mécanismes assez différents de ceux du modèle nordique.

L'intensification de l'examen des affaires européennes sur la base de documents peut être considérée comme l'une des principales adaptations au mécanisme d'alerte précoce. Dans les deux chambres, le contrôle repose sur le rôle des commissions permanentes sectorielles et de la commission des affaires européennes. Son calendrier, qui commence dès la publication de la proposition législative, tend à suivre les négociations législatives à Bruxelles. Les cas de contrôle pré-législatif dissocié du MEF sont extrêmement rares.

---

<sup>1</sup> Voir A. Esposito, "European Affairs within the Chamber of Deputies" et D. Capuano, "European Affairs within the Senate of the Republic", dans N. Lupo et G. Piccirilli (eds.), *The Italian Parliament*, cit.

<sup>2</sup> Voir, ex multis, N. Lupo, "L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005", in *Astrid Rassegna*, 2011 ; P. Caretti, "La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea : un traguardo o ancora una tappa intermedia ?", in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, p. 837 et G. Rivosecchi, "La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea : il ruolo del Parlamento", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013, p. 463 ff.

<sup>3</sup> Voir les avis du 6 octobre 2009 et du 14 juillet 2010 de la Commission du règlement de la Chambre des députés et la lettre du président du Sénat de la République publiée le 1er décembre 2009. C. Fasone, "Qual è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui Parlamenti nazionali", in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010 ; D. Capuano, "Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea", in *Amministrazione in cammino*, 2011 ; A. Esposito, "La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere", in *Federalismi.it*, n. 2, 2013.

L'examen sur pièces se termine par l'adoption d'une résolution de la commission, qui est soumise à l'examen du gouvernement. D'un point de vue juridique, ces actes ne sont pas contraignants pour l'exécutif. Il est donc extrêmement difficile de déterminer leur influence sur la gestion des affaires européennes par l'exécutif.

Parallèlement, la loi n° 234/2012 a favorisé l'engagement structurel des plénières des deux chambres le contrôle l'examen préliminaire de l'action gouvernementale avant les réunions du Conseil européen. La procédure commence par une déclaration du président du Conseil des ministres ou du ministre délégué devant les deux chambres, exposant la position à adopter lors de la réunion du Conseil européen ; cette déclaration est suivie d'un débat et se termine par l'adoption d'une ou de plusieurs résolutions. Ces résolutions comprennent généralement de grandes orientations politiques pour l'exécutif, qui sont convenues entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire.

La combinaison de ces mécanismes confirme que le contrôle parlementaire italien des affaires européennes après Lisbonne a évolué vers un modèle hybride ancré dans le rôle de la plénière pour le contrôle procédural et dans le travail en commission pour le contrôle documentaire. Le résultat de l'implication parlementaire (jusqu'aux dernières innovations législatives - voir 4.2) a été l'adoption de résolutions qui ne lient pas le gouvernement d'un point de vue juridique, mais qui doivent être encadrées et interprétées dans le contexte de l'interaction politique entre l'exécutif et le législatif.

D'un point de vue politique, l'Italie se caractérise traditionnellement par une orientation clairement pro-européenne, tant dans l'opinion publique que dans le système politique<sup>1</sup>. Malgré la montée des positions eurosceptiques au sein de certains partis de centre-droit<sup>2</sup>, le Parlement a continué à enregistrer un niveau d'implication significativement faible et un taux de politisation réduit des questions européennes<sup>3</sup>.

Les débats et les décisions sur les questions d'actualité de l'UE tendent à suivre le clivage entre la majorité et l'opposition et donnent lieu à relativement peu de débats idéologiques partisans<sup>4</sup>, car les questions

---

<sup>1</sup> N. Conti et V. Memoli, *Italie, dans N. Conti (ed.), Party Attitudes Towards the EU in the Member States*, Londres, Routledge, 2014.

<sup>2</sup> M. Caiani et N. Conti, *In the Name of the People : the Euroscepticism of the Italian Radical Right, in Perspectives on European Politics and Society*, n. 15-2, 2014.

<sup>3</sup> G. Nesti et S. Grimaldi, *The reluctant activist : the Italian parliament and the scrutiny of EU affairs between institutional opportunities and political legacies*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 24- 4, 2018, p. 546 ff.

<sup>4</sup> S. Cavatorto, "Italy : Still Looking for a New Era in the Making of EU Policy", in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (eds.), *The Palgrave Handbook*, cit. p. 210 ff. M. Giuliani, *Patterns of consensual law-making in the Italian parliament. In South European Society & Politics*, no. 1, 2008, p. 61 et suivantes.

européennes en elles-mêmes sont rarement perçues comme des sujets de discorde.

*b) Adaptations actuelles des modèles de contrôle finlandais et italien : vers une convergence ?*

Les changements majeurs apportés à la gouvernance de l'Union européenne par les crises de la zone euro<sup>1</sup> et de Covid-19<sup>2</sup> ont fortement influencé les pratiques et les mécanismes de contrôle des parlements finlandais et italien.

D'une part, l'approche finlandaise du contrôle des affaires européennes a commencé à subir une transformation majeure dans le contexte de la crise de la zone euro. Plusieurs facteurs ont stimulé ce changement, notamment : la propagation des sentiments anti-européens parmi les électeurs ; le succès écrasant du Parti eurosceptique finlandais aux élections parlementaires de 2011 ; la transition vers un gouvernement de coalition ; et le durcissement de la politique finlandaise en matière d'adhésion à l'UE. Ce climat politique différent a profondément influencé le travail de l'Eduskunta, rompant avec le style consensuel traditionnel et favorisant l'apparition de formes d'opposition. L'impact de ces tendances sur les procédures de contrôle parlementaire a conduit à un changement du cadre du débat, qui est passé des sessions des commissions aux réunions plénières, où des divisions marquées et des critiques des actions du Gouvernement sont apparues<sup>3</sup>.

Les décisions de la commission, traditionnellement adoptées de manière consensuelle, ont commencé à indiquer une dépendance à l'égard des procédures de vote à la majorité. L'opposition a commencé à faire un usage intensif des opinions dissidentes parallèlement à l'adoption des déclarations de la Grande Commission.

La politisation des questions européennes à laquelle l'Eduskunta finlandaise a été confrontée dans le contexte de la crise de la zone euro s'est encore développée au cours de la crise de Covid-19. Les procédures activées par l'Eduskunta en rapport avec les différents instruments du plan de relance indiquent un changement général dans le débat, qui est passé de

---

<sup>1</sup> E. Chiti e P. Teixeira, "The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crises", in *Common Market Law Review*, n. 50, 2013, p. 683 ; K. Tuori, *The Eurozone Crisis : A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014 ; A. Hinarejos Parga, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015 ; F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe, Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*, Oxford University Press, 2016.

<sup>2</sup> J. Echebarria Fernández, "A Critical Analysis on the European Unions's Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic", in *European Papers*, n. 5-3, 2020, p. 1399 ff.

<sup>3</sup> V. T. Raunio, "The politicization of EU affairs in the Finnish Eduskunta : Conflicting logics of appropriateness, party strategy or sheer frustration ?", in *Comparative European Politics*, n. 14, 2016, p. 246 ; J. Jokela, *Finland and the eurozone crisis*, in P. Bäckman et al (eds), *Same, same but different : The Nordic EU members during the crisis*, in *Swedish Institute for European Policy Studies Occasional Paper No. 1*, April 2015.

l'atmosphère de travail informelle des commissions à l'environnement plus ouvert et compétitif des sessions plénières, où la confrontation entre les forces politiques devient souvent rude et âprement disputée<sup>1</sup>.

La commission du droit constitutionnel a elle-même demandé, à titre de garantie, un vote en plénière à la majorité des deux tiers<sup>2</sup> pour l'approbation des trois principales décisions concernant le plan de relance : la décision relative aux ressources propres<sup>3</sup>, le cadre financier pluriannuel 2021-2027<sup>4</sup> et l'instrument de relance et de résilience<sup>5</sup>.

Ce cadre procédural n'a pas empêché les forces minoritaires de constituer une forte opposition à ces décisions, motivée par une critique radicale de l'action du gouvernement<sup>6</sup>. Dans le cas du CFP et du mécanisme de relance, l'opposition est allée jusqu'à activer des formes d'obstructionnisme parlementaire qui ont suscité une grande inquiétude au niveau européen également<sup>7</sup>. En outre, les partis minoritaires ont continué à faire un usage intensif des opinions dissidentes et des résolutions, tant en plénière qu'en commission<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Par exemple, le Premier ministre Sanna Marin a fait une déclaration sur le CFP et le FRR lors de la session plénière du 9 septembre 2020. Cette communication n'a pas donné lieu à l'adoption d'une résolution et n'a pas été transmise aux commissions permanentes pour un examen plus approfondi.

<sup>2</sup> Le 27 avril 2021, la commission constitutionnelle de l'Eduskunta a décidé – par 9 voix contre 8 – que la décision relative aux ressources propres, le mécanisme de recouvrement et le CFP devaient être approuvés à la majorité des deux tiers plutôt qu'à la majorité simple.) Un certain nombre de députés des partis majoritaires qui étaient opposés au plan de relance ont également participé au vote.

<sup>3</sup> Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

<sup>4</sup> Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

<sup>5</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 instituant l'instrument de financement de la relance et de la résilience.

<sup>6</sup> Le 10 février 2021, l'Eduskunta a lancé le débat sur la ratification de la décision relative aux ressources propres, qui a suscité de vives critiques de la part de l'opposition. La décision a finalement été approuvée par l'Eduskunta le 18 mai 2021, par 134 voix pour et 57 contre, et avec l'adoption de 8 résolutions proposées par la Commission des finances (pour plus de détails sur le mérite de ces résolutions, voir Eduskunta, Le Parlement a approuvé la décision sur les ressources propres de l'UE par un vote de 134-7, Communiqué de presse, 18 mai 2021).

<sup>7</sup> Depuis le début du mois de mai 2021, des inquiétudes ont été exprimées, tant au niveau national que par les dirigeants de l'UE, quant à la possibilité d'obtenir une large majorité parlementaire sur le RRF et le CFP en raison de la forte opposition des partis minoritaires et du choix annoncé par le parti de la Coalition nationale pro-européenne (connu pour avoir des députés sceptiques à l'égard du plan de relance) de permettre à ses députés de voter librement. Le 12 mai 2021, le président de l'Eduskunta a dû reporter le débat après un marathon oratoire de 14 heures qui s'est terminé à 4 heures du matin. Cette décision a été réitérée le matin du 14 mai, après un autre marathon de 20 heures. Les deux jours, le débat a été dominé par les députés du parti finlandais qui, dans l'intention de retarder ou d'empêcher le vote, ont occupé l'hémicycle avec des discours sur les questions les plus disparates, y compris la lecture d'extraits du conte de fées du Petit Chaperon rouge. Le 18 mai, après près d'une semaine de reports, les mesures européennes sont approuvées à une majorité de 134 contre 57.

<sup>8</sup> Lors de la ratification de la décision sur les ressources propres lors de la session plénière du 18 mai 2021, le parti finlandais a déposé huit résolutions dissidentes par rapport aux huit

Dans l'ensemble, la crise pandémique a poursuivi et accentué le changement de paradigme qui, depuis la crise de la zone euro, a progressivement dépassé le style consensuel et parlementaire traditionnel qui caractérisait auparavant l'approche de l'Eduskunta en matière d'affaires européennes.

D'autre part, les transformations subies par le contrôle parlementaire italien des affaires européennes dans le contexte de la crise de la zone euro et de la crise de la Covid-19 semblent suivre une direction complémentaire à celle de l'Eduskunta.

Outre les exemples de contrôle documentaire et procédural développés dans les deux chambres après le traité de Lisbonne, de nouvelles pratiques d'implication parlementaire dans le contrôle des actes nationaux (liés à l'UE) ont commencé à se répandre dans la nouvelle architecture du semestre européen et de la gouvernance de la relance.

Le semestre européen a encouragé la participation du Parlement italien à l'adoption des programmes nationaux de réforme et de stabilité, qui sont examinés dans le cadre du document économique et financier, qui est le plan macroéconomique général fixant les priorités et les orientations pour le prochain cycle de finances publiques. Les procédures de contrôle imposent un rôle d'information et de rapport aux commissions budgétaires des deux chambres, tout en attribuant un rôle important au débat en séance plénière, qui se conclut par l'approbation d'une résolution majoritaire autorisant formellement le gouvernement à soumettre les programmes nationaux de réforme et de stabilité à la Commission de l'UE.

Une procédure assez similaire a soutenu la participation du Parlement italien à l'adoption du plan national de relance et de résilience. Même si le plan de relance européen ne fait aucune référence au rôle des parlements nationaux<sup>1</sup>, le Parlement italien a été l'un des plus proactifs dans le contrôle de l'activité exécutive à différents stades de l'élaboration et de l'adoption du PNRR. Les deux chambres italiennes font partie des quelques assemblées impliquées dans les trois étapes suivantes : dans le contrôle *ex post* des lignes directrices pour la rédaction du PNRR<sup>2</sup> ; dans le contrôle

---

*résolutions proposées par la commission des finances ; les premières ont été rejetées par la plénière. En outre, depuis le début de la crise pandémique, l'opposition a utilisé l'instrument des opinions dissidentes à plusieurs reprises lors des travaux des commissions (voir les trois opinions dissidentes présentées à la Déclaration adoptée le 8 mai 2020 par la Grande Commission sur les mécanismes de soutien financier initial de l'UE, de SURE à la modification du MES.*

<sup>1</sup> T. van den Brink, "National Parliaments and the Next Generation EU Recovery Fund", in B. Dias Pinheiro et D. Fromage (eds), *National and European parliamentary involvement in the EU's economic response to the COVID-19 crisis*, in *EU Law Live, Weekend Edition No. 36*, 7 November 2020, p. 21 ff.

<sup>2</sup> *Sur la base des travaux menés au sein de la commission du budget de la Chambre des députés et des commissions du budget et des affaires européennes du Sénat, la Chambre des députés et le Sénat ont adopté, le 13 octobre 2020, leurs résolutions sur les lignes directrices.*

*ex post* du projet de plan<sup>1</sup> ; et dans le contrôle *ex ante* du plan final. Les deux premières étapes ont impliqué à la fois la commission et la plénière<sup>2</sup>.

En ce qui concerne la phase de mise en œuvre, deux dispositions statutaires ont formellement reconnu le rôle de contrôle du parlement dans la surveillance de l'exécution des projets du PNR et le maintien du calendrier convenu avec les institutions de l'UE. Ce rôle est exclusivement assumé par les commissions permanentes, dont les prérogatives d'information ont été renforcées afin de soutenir la formulation d'observations et d'évaluations susceptibles d'améliorer la mise en œuvre du PNRR<sup>3</sup>. En outre, les commissions permanentes sont impliquées dans l'examen des rapports semestriels sur la mise en œuvre du PNRR soumis par le gouvernement : sur la base d'une enquête approfondie<sup>4</sup>, la procédure peut s'achever par l'adoption de résolutions adressant des orientations politiques au gouvernement sur les faiblesses détectées au cours de la phase de mise en œuvre.

Les pratiques initiées dans le cadre du Semestre européen et de la gouvernance de relance ont donc confirmé une nouvelle place pour le parlement dans le contrôle des actes (nationaux) liés à l'UE, avec un rôle de pilotage attribué aux commissions.

Entre-temps, la loi européenne 2019-2020 (loi du 23 décembre 2021, n° 238) a fortement renforcé les mécanismes de contrôle procédural du Parlement italien, en introduisant officiellement certains outils typiques du modèle nordique.

La nouvelle législation-cadre sur la participation à l'UE normalise le contrôle procédural du Parlement avant les réunions du Conseil, qui n'est plus sporadique. En outre, la législation étend ce mécanisme aux réunions de l'Eurogroupe. La procédure exige que le gouvernement présente une déclaration devant les commissions compétentes, qui peuvent ensuite

---

<sup>1</sup> Le 12 janvier 2021, le gouvernement a présenté le projet de plan, qui prend en compte les points de vue et les opinions exprimés par le Parlement sur les lignes directrices. Le 1<sup>er</sup> avril, les deux chambres ont adopté de nouvelles résolutions sur le projet de plan présenté par le gouvernement.

<sup>2</sup> Le Parlement italien n'a pas formellement approuvé le plan final, mais le 27 avril, les deux chambres ont adressé, *ex ante*, leurs points de vue et opinions au gouvernement par le biais des résolutions adoptées à l'occasion des communications du président Draghi avant la réunion de printemps du Conseil européen.

<sup>3</sup> Art. 1, par. 2 ff de la loi n° 108 du 29 juillet 2021 attribue des droits d'information complets et l'accès aux documents exécutifs aux commissions permanentes concernées afin qu'elles puissent exercer leur fonction de contrôle de la mise en œuvre du PNRR et prévenir, détecter et corriger d'éventuels déséquilibres. Les accords entre les présidents des deux chambres du Parlement sont encouragés afin de promouvoir les synergies bicamérales et la coordination du travail des commissions.

<sup>4</sup> Conformément à l'article 43 de la loi 23 décembre 2021, n. 238, l'établissement des faits au stade de la commission est censé contrôler l'utilisation correcte des fonds de l'UE et la réalisation des étapes et des objectifs intermédiaires, afin d'évaluer les impacts économiques, sociaux et territoriaux liés à la mise en œuvre des réformes et des investissements du PNR.



adopter des résolutions confirmant les principes et les lignes directrices sur la position à soutenir dans la phase préparatoire qui précède l'adoption des actes de l'UE<sup>1</sup>.

Une autre nouveauté importante est que les actes adoptés par le Parlement, qui adressent des orientations politiques au gouvernement sur les questions européennes, sont considérés comme contraignants pour l'exécutif<sup>2</sup>.

Ces amendements introduisent clairement un modèle fort pour le contrôle des affaires européennes au sein du Parlement italien, qui s'inspire de l'expérience du modèle nordique. On peut donc affirmer que les crises économique et sanitaire ont accéléré et intensifié l'eupéanisation des procédures parlementaires italiennes.

Dans le même temps, ces deux crises ont entraîné une politisation croissante de la gestion des politiques européennes<sup>3</sup> : elles ont été l'un des facteurs à l'origine de la démission du gouvernement intérimaire et du passage à un nouveau cabinet soutenu par de grandes coalitions et gonflé d'éléments technocratiques<sup>4</sup>. Toutefois, dans les deux cas, la rotation du gouvernement a marqué le retour à des taux faibles de politisation des affaires européennes<sup>5</sup>, alignés sur le clivage entre la majorité et l'opposition.

---

<sup>1</sup> Voir l'art. 40, par. 1, lett. a) de la loi 23 décembre 2021, n. 238, qui modifie l'art. 4 de la loi sur la participation de l'Italie à l'intégration de l'UE, loi 24 décembre 2012, n. 234.

<sup>2</sup> Voir l'art. 40, par. 1, lett. b) de la loi 23 décembre 2021, n. 238, qui modifie l'art. 7 de la loi n. 234/2012, qui précise que la position du gouvernement italien au niveau de l'UE doit être conforme - et pas seulement cohérente - avec les actes adoptés par le Parlement.

<sup>3</sup> Sur les effets de la crise de la zone euro sur le système politique italien, conduisant à une forte politisation des questions européennes dans la dynamique électorale et favorisant une transformation de la concurrence entre les partis et de la forme de gouvernement sous la bannière de la technocratie et des grandes coalitions, voir M. Comelli, 'Italy's Love Affair with the EU : Between Continuity and Change', dans IAI Working Paper, n. 11-8, avril 2011 ; R. Dehousse, 'Europe at the Polls : Lessons from the 2013 Italian Elections', in Policy Paper N.92, Notre Europe, mai 2013 ; C. Froio, 'The Risks of growing Populism and the European elections', in Institute of European Democracies online, n. 14, 2014. A. Capati, M. Improta, 'Dr. Jekyll and Mr Hyde ? The Approaches of the Conte Governments to the European Union', in Italian Political Science, n. 16-1, 2021, p. 1 ff.

<sup>4</sup> Il s'agit de l'expérience 2011/2012 du gouvernement Monti - voir G. Furia, 'The Monti Government & the Europeanisation of Italian Politics', in O. Rozenberg (ed.), Une vie politique européenne, SciencesPo - Les Dossier, mai 2019 - et de la transition de 2021 vers le gouvernement Draghi, voir A. Dessì, 'On the Brink : Mario Draghi and Italy's New Government Challenges', Commentaires de l'IAI, 24 février 2021. Sur la comparaison entre ces deux expériences, voir D. Garzia et J. Karremans, 'Super Mario 2 : comparing the technocrat-led Monti and Draghi governments in Italy', in Contemporary Italian Politics, n. 13 : 1, 2021, p. 105 ff.

<sup>5</sup> Sur le gouvernement de grande coalition de Draghi, qui marque un renversement de direction sur les questions européennes, réaffirmées parmi les priorités de la politique étrangère italienne, voir T. Coratella et A. Varovelli, 'Rome's moment : Draghi, multilateralism and Italy's new strategy', in European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 20 mai 2021.

	Caractéristiques	Dernières adaptations	Effets sur le modèle
<b>FINLANDE</b>	<p>Une base constitutionnelle solide</p> <p>Contrôle approfondi fondé sur les documents et les mandats</p> <p>Contrôle <i>ex ante</i>, continu et <i>ex post</i></p> <p>Centralité du travail en commission</p> <p>Approche consensuelle des questions européennes</p>	<p>La politisation des affaires européennes stimulée par l'importance croissante de la crise de l'euro et des mesures de relance</p> <p>Davantage de votes au lieu de décisions unanimes des commissions</p> <p>Avis divergents de l'opposition sur les déclarations et procès-verbaux des commissions</p>	<p>L'Eduskunta, d'un parlement de travail à un parlement de parole</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rôle accru de la plénière</li> <li>• L'obstructionnisme en plénière</li> </ul>
<b>ITALIE</b>	<p>Changements importants dans le contrôle des affaires européennes après Lisbonne</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôle procédural du Conseil européen en séance plénière</li> <li>• Rôle des commissions dans l'examen des documents sous l'impulsion du MEF/du dialogue politique</li> <li>• Réglementation formelle du contrôle de la procédure : résolutions en commission ou en plénière (non contraignantes ou modérément contraignantes)</li> </ul>	<p>Tenter de renforcer le contrôle parlementaire des affaires européennes en s'adaptant au modèle de contrôle nordique</p> <p><i>Acte de l'UE 2019-2020</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôle systématique de la procédure du Conseil, étendu à l'Eurogroupe, au niveau des commissions</li> <li>• Effets contraignants des résolutions parlementaires sur les questions européennes</li> </ul>	<p>Le Parlement italien devient un parlement de travail</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement du rôle d'information des commissions dans la gouvernance de la relance</li> <li>• Rôle croissant des commissions permanentes dans le contrôle de la procédure</li> </ul>

Figure 5 : Dernières adaptations des modèles de contrôle finlandais et italien

## 5. Les conclusions

Le circuit national de contrôle parlementaire des affaires européennes est un outil assez puissant pour promouvoir la responsabilité démocratique des décisions de l'UE.

Sa principale force réside dans l'extrême richesse et la flexibilité des outils et procédures de contrôle que les parlements nationaux peuvent activer afin de contrôler la conduite de leur gouvernement sur les questions européennes. Dans des circonstances extrêmes, ces outils et procédures peuvent conduire au retrait de la confiance au cabinet intérimaire.

Les faiblesses traditionnelles de ce circuit de contrôle sont plutôt liées à la portée limitée des outils et procédures de contrôle nationaux – qui, en raison de leur nature nationale, ne sont pas toujours en mesure d'avoir un impact sur le processus décisionnel de l'UE – et à la forte divergence entre les modèles de contrôle nationaux.

En ce qui concerne ce dernier aspect, des changements importants peuvent être discernés au cours des quinze dernières années. Les nouveautés introduites par le traité de Lisbonne et, indirectement, par la nouvelle gouvernance conçue en réponse à la crise de la zone euro et à la crise de la Covid-19, ont favorisé une européanisation intense des parlements nationaux et de leur dialogue interparlementaire. Au niveau national, ces tendances ont favorisé la consolidation du contrôle des questions européennes en tant que fonction parlementaire à part entière, en enrichissant les outils et les procédures à la disposition des parlements nationaux. Dernièrement, cela s'est traduit par une fertilisation croisée des modèles de contrôle nationaux.

Le rapprochement des modèles de contrôle est motivé par différents facteurs.

D'une part, le cas de la Finlande, que cette contribution a examiné, offre un exemple de l'hybridation du modèle de contrôle nordique favorisé par des facteurs politiques et domestiques, à savoir l'importance politique accrue gagnée par le contrôle des affaires européennes dans les pays « frugaux » dans le contexte des crises de l'Eurozone/ Covid-19. La politisation croissante des questions européennes au sein de l'Eduskunta finlandaise a favorisé la consolidation d'un rôle émergent pour la plénière en tant que « forum de débat », délaissant le rôle traditionnel des commissions en tant que principaux organes de contrôle de l'UE.

D'autre part, le cas de l'Italie est emblématique des ajustements en cours dans le modèle de contrôle parlementaire, encouragés par les adaptations nationales aux tendances externes, à savoir l'européanisation d'un parlement national traditionnellement identifié comme un « retardataire du contrôle » en réponse au Traité de Lisbonne, au Semestre européen et à l'architecture de la relance. La volonté de renforcer le rôle du parlement dans le contrôle des questions européennes a favorisé la transplantation dans le système italien de caractéristiques typiques d'un « parlement de travail », dérivées du modèle de contrôle nordique. Il s'agit notamment du rôle central attribué au travail des commissions dans le domaine des affaires européennes et du caractère contraignant des résolutions votées par le parlement à l'égard de l'exécutif.

L'enrichissement mutuel des outils et procédures nationaux dans le contrôle des questions européennes peut être évalué de manière positive, comme une tendance qui renforcera inévitablement le mécanisme de contrôle interne dont disposent les parlements nationaux et qui pourrait aboutir à un essor parlementaire des affaires européennes tant au niveau national qu'européen<sup>1</sup>.

Toutefois, d'autres faiblesses doivent encore être corrigées.

L'une d'entre elles concerne la responsabilité démocratique des nouveaux organes de l'UE, tels que l'Eurogroupe et le Sommet de l'Euro, qui tendent à échapper aux procédures nationales traditionnelles de contrôle. Dans ce domaine, la nouveauté introduite en Italie, par laquelle les commissions parlementaires sont désormais invitées à étendre le contrôle procédural de l'action exécutive aux réunions de l'Eurogroupe, sera une expérience assez significative à suivre.

L'autre faiblesse importante réside dans les effets limités du contrôle des parlements nationaux sur les institutions supranationales et intergouvernementales lorsque le vote à la majorité est en jeu. Pour couvrir ces sphères de décision, il est clair que la simple « addition » des mécanismes de contrôle nationaux est insuffisante. Nous avons plutôt besoin de mécanismes transformateurs capables de promouvoir la consolidation du contrôle parlementaire conjoint au niveau de l'UE, tels que ceux ancrés dans la coopération interparlementaire<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Avant le début de la crise de la zone euro, T. Raunio et S. Hix, *Backbenchers Learn to Fight Back : European Integration and Parliamentary Government*, in *West European Politics*, n. 23-4, 2000, p. 142 ss ont avancé la thèse de la déparlementarisation de l'UE. Après la crise, l'un des deux auteurs, T. Raunio, *The Role of National Legislatures in EU Politics*, in O. Cramme e S.B. Hobolt, *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 1 ss. a reconsidéré la thèse, arguant que la nouvelle gouvernance économique a permis aux parlements nationaux d'exercer un contrôle plus étroit sur leur exécutif. Sur cette question, voir également K. Auel e O. Höing, *Parliaments in the Euro Crisis : Can the Losers of Integration Still Fight Back*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 52-6, 2014, p. 1184 ss. Id., *Les parlements nationaux et la crise de la zone euro : Taking Ownership in Difficult Times ?*, in *West European Politics*, n. 38-2, 2015, p. 375 ss. D. Fromage, « Les changements provoqués par le processus d'intégration européenne - surtout en temps de crise - sur les relations entre le Parlement et le gouvernement en France, en Allemagne et en Espagne », in *Revista del posgrado en derecho de la Unam, Nueva época*, n. 2, 2015, p. 112 ff. A. Maatsch, *Les parlements et la gouvernance économique de l'Union européenne - Talking Shops ou Deliberative Bodies*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016. D. Jančić (a cura di), *Les parlements nationaux après le traité de Lisbonne et la crise de l'euro. Résilience ou résignation ?*, Oxford, Oxford University Press, 2017. C. Fasone e N. Lupo, *La révision constitutionnelle et les pouvoirs des parlements nationaux dans les affaires européennes. Erosion ou protection ?* *ivi*, p. 59 ss. B. Crum, *Parliamentary accountability in multilevel governance : what role for parliaments in post-crisis EU economic governance ?*, in *Journal of European Public Policy*, n. 25, 2017, p. 268.

<sup>2</sup> E. Griglio et S. Stavridis, « La coopération interparlementaire comme moyen de renforcer le contrôle conjoint dans l'UE : améliorer les mécanismes existants et en créer de nouveaux », dans *Perspectives sur le fédéralisme*, vol. 10, numéro 3, 2018, p. 1 et suivantes. Sur ce point, voir également la contribution de N. Lupo, dans le présent rapport.

### III. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DU GOUVERNEMENT EN FRANCE : TENDANCES ET ÉVOLUTIONS

**M. Didier Blanc, professeur de droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole, IRDEIC**

Le contrôle spécifique des assemblées portant sur la politique européenne du Gouvernement en France apparaît à la fin des années 1970. Il procède d'un double contexte : celui de la transposition de la sixième directive TVA en 1977 ; celui de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979. La première est à l'origine d'un sentiment de dépossession éprouvé en particulier par les députés, tandis que la seconde rompt le lien organique avec l'assemblée européenne. La fonction créant l'organe, la loi du 6 juillet 1979 modifie l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires pour créer dans chaque assemblée une délégation parlementaire pour les Communautés européennes. Au titre de la loi, elles deviennent des instruments d'information au service des assemblées en matière européenne.

La constitutionnalisation de la fonction en 1992 par l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-554 en transforme l'objet. L'insertion d'un article 88-4 de la Constitution (ci-après 88-4 de la Constitution), ajoute au droit à l'information un contrôle parlementaire original. Plusieurs fois modifié depuis, il prévoit : « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ». Cette révision préalable, nécessaire à la ratification du traité de Maastricht, installe une relation jamais démentie entre les modalités du contrôle parlementaire et les développements de la construction européenne. Elle inaugure en outre « l'europanisation » de la Constitution française avec l'introduction d'un titre consacré aux Communautés et à l'Union. Ainsi, l'article 88-4 de la Constitution est l'instrument constitutionnel dédié au contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement. Toutefois, il n'est pas exclusif, d'autres moyens sont mis à la disposition des assemblées, mais dans le cadre de cette contribution il sera le seul analysé.

Après des débuts difficiles, la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution témoigne d'une plus grande familiarité des parlementaires avec l'Union européenne et sa production normative. Les gouvernements des États membres participent activement à celle-ci en leur qualité de membres du Conseil de l'Union (article 16 § 2 TUE). Dès lors, les assemblées françaises entendent exercer une influence sur la législation européenne en agissant

directement auprès du Gouvernement. Une translation est à l'œuvre : c'est par la voie de leur fonction de contrôle que les assemblées s'efforcent d'orienter l'action du Gouvernement au sein du Conseil, et in fine de contribuer à indirectement à la fonction législative de l'Union.

La constitutionnalisation de l'organe est plus tardive puisqu'elle intervient à la faveur de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il est précisé *in fine* à l'article 88-4 de la Constitution : « Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes ». Ainsi, s'agissant du contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement, il se confirme que la fonction crée l'organe.

Ce processus est soumis à deux tendances de notre droit : sa constitutionnalisation et son européanisation. Cette dernière semble aller de soi, pourtant formellement le contrôle est conduit dans une relation n'intéressant que le droit interne. Néanmoins, les dispositions du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne inséré par le traité d'Amsterdam et révisé par celui de Lisbonne, participent du régime juridique du contrôle parlementaire des affaires européennes. En outre, hors de tout fondement conventionnel, la Commission a instauré en 2006 un dialogue politique en direction des parlements nationaux auquel les assemblées françaises prennent une part active (*infra*). Cette dimension européenne assure la prise en compte des contraintes relatives à l'exercice de cette forme originale de contrôle parlementaire (I), dont certaines sont à l'origine de son inflexion (II).

### **1. L'exercice contraint du contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement**

Les contraintes pesant sur contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement découlent d'une part du cadre posé par la Constitution (A) et d'autre part du système institutionnel de l'Union (B).

#### *a) Les contraintes constitutionnelles du contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement*

Initialement, le contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement s'est heurté à deux grands obstacles constitutionnels. En premier lieu, la limitation du nombre de commissions permanentes par l'article 46 de la Constitution. Elle a pu être contournée par la création de délégations parlementaires en 1979, transformées en commissions chargées des affaires européennes (ci-après CAE) en 2008. Cependant ces dernières ne sont pas assimilées dans leur statut et fonctions à des commissions permanentes. En second lieu, le régime restrictif de l'expression parlementaire fixé dès les débuts de la V<sup>e</sup> République par le Conseil constitutionnel n'admet que les résolutions par détermination constitutionnelle, organique ou par nature, c'est-à-dire relatives au

fonctionnement interne des assemblées. L'inscription des résolutions dans l'article 88-4 de la Constitution à la faveur de la révision constitutionnelle en 1992 autorise ce mode d'expression parlementaire, mais elle n'en modifie pas pour autant la portée. En aucun cas une résolution ne saurait lier son destinataire. Le choix du terme s'explique par sa connotation, supérieure à celle de l'avis comme le rappelait alors le sénateur M. Jacques Larché, président de la commission des lois.

En ne liant pas le Gouvernement, le registre des résolutions adoptées au titre de l'article 88-4 de la Constitution relève de l'influence. Aussi les assemblées ont-elles éprouvées le besoin d'en assurer le suivi. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale (article 151-8) retient : « Les informations communiquées par le Gouvernement sur les suites données aux résolutions adoptées par l'Assemblée sont transmises aux commissions compétentes et à la Commission des affaires européennes ». Toutefois, cette possibilité n'a donné lieu qu'à la publication d'un seul rapport, sans lendemain. En revanche, la pratique du suivi s'est pérennisée au Sénat depuis 2014, la Haute assemblée décidant pour la première fois « de dresser un bilan de la prise en compte et de la mise en œuvre de ces différentes positions européennes » (RI n° 441 sur le suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques fait par M. Jean Bizet, 4 mars 2016, p. 5). Il ressort dernièrement de ce précieux exercice que dans « environ 83 % des cas, les positions exprimées par le Sénat dans ces résolutions européennes ont été prises en compte. Cinq résolutions européennes ont été prises en compte en totalité ou en quasi-totalité au cours des négociations à Bruxelles et/ou dans le texte définitif (règlement ou directive) ». Ainsi dépourvues de portée contraignante, les résolutions ne sont pas pour autant dépourvues d'effets. De plus, sur un plan procédural, le dépôt d'une proposition de résolution peut dans certaines conditions aboutir au report de l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Union du texte soumis à l'examen parlementaire.

Il reste que la question de la transformation des résolutions se pose régulièrement. Les propositions visant à réformer l'article 88-4 de la Constitution sont à ranger en deux catégories : celle transformant leur nature, pour leur conférer un caractère impératif ; celle valant changement de degré. Ces propositions apparaissent de manière récurrente à l'occasion de débats constitutionnels contemporains d'une révision des traités dont la ratification emporte des adaptations constitutionnelles. Relève de la première catégorie une refonte de l'article 88-4 de la Constitution retenant par exemple : « Le Gouvernement est tenu de respecter les résolutions communes des assemblées ». De toute évidence, l'adoption d'un acte valant mandat impératif pour le Gouvernement à l'imitation du Folketing danois, par une assemblée ou conjointement par les deux, garantirait la prise en compte de leur expression singulièrement dans les cas où le Conseil se prononce à l'unanimité (lutte contre les discriminations, citoyenneté, Espace de sécurité de liberté et de justice, etc.). De manière moins radicale au regard

des rapports entre le Gouvernement et le Parlement, la portée des résolutions peut varier en fonction de leur domaine et de leurs modalités d'adoption : « Le Gouvernement est tenu de respecter les résolutions communes des assemblées portant sur l'Espace de liberté, de sécurité et de justice adoptées en séance publique ». Concernant la seconde catégorie : « Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées (...). Le Gouvernement les prend en considération lorsqu'il détermine sa position ».

En dernière analyse, le sort réservé à ces propositions de réforme dépend de la volonté des assemblées d'user de leurs prérogatives en matière constitutionnelle. Par le passé le Sénat a su user du droit de veto qu'il tient de l'article 89 de la Constitution pour renforcer le rôle des assemblées. Quoiqu'il en soit, sa préférence va à des formules préservant son autonomie constitutionnelle plus qu'à celles liant l'expression des deux assemblées, sauf à ce qu'elle traduise par un renforcement de ses attributions comme l'article 88-7 de la Constitution l'illustre.

*b) Les contraintes institutionnelles du contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement*

Pour assurer la défense de leur fonction législative affectée par la construction européenne, les assemblées ont entendu mettre en place un contrôle spécifique. Cette conception éclaire le caractère paradoxal de l'article 88-4 de la Constitution dans la mesure où le contrôle de l'action du Gouvernement ne conduit pas en principe à distinguer selon son champ d'action. Le recours à des instruments classiques (auditions, questions, missions d'information...) vaut généralement pour une fonction relevant de l'ensemble d'une assemblée. Dans le même temps, ces instruments paraissent inadaptés précisément du fait de leur généralité. Ainsi, la construction européenne amène à repenser les rapports entre le législatif et l'exécutif, en fondant au besoin des prérogatives originales illustrées en particulier par l'article 88-4 de la Constitution. Pour autant, la première limite inhérente à cette forme de contrôle tient dans l'impossibilité logique à compenser une diminution de la fonction législative nationale, consécutive aux transferts de compétences vers l'Union, par une fonction de contrôle.

D'autant plus que le contrôle exercé ne porte par définition que sur le Gouvernement qui, bien qu'occupant une place centrale due au rang et au poids de la France, ne peut à lui seul orienter le sens pris par telle ou telle proposition législative de la Commission. Pour le dire autrement, la démocratisation des procédures législatives européennes ne s'accorde guère avec la prise en compte des parlements nationaux. La procédure législative ordinaire (articles 289 et 294 TFUE) instaurée par le traité de Lisbonne en couplant le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, où siège le représentant du Gouvernement français, à la procédure de codécision, faisant du Parlement européen un véritable co-législateur, rend difficile la prise en compte au niveau européen de l'expression des assemblées.



À supposer que le Gouvernement entende être politiquement lié par une résolution, et à supposer encore que les autres membres du Conseil soient sensibles à sa position, il faudrait au surplus que la majorité du Parlement européen la partage. Dans ces conditions, l'effort parlementaire doit porter, ce qui ne saurait être permis par la Constitution, sur la Commission dont le droit d'initiative est protégé par le traité (article 293 TFUE). Dès lors, on perçoit tout l'intérêt pour les assemblées de faire partager en amont leurs préoccupations par la Commission. Ce que permet le dialogue politique formalisé par l'adoption par la CAE de l'Assemblée nationale de conclusions et par son homologue du Sénat d'avis politiques. Il va de soi que ces actes sont dépourvus de portée juridique.

La seconde limite tient alors dans le destinataire officiel des résolutions adoptées au titre de l'article 88-4 de la Constitution: le Gouvernement. Or, le destinataire final est le législateur européen. Cette limite - qui n'est pas propre au Parlement français - est ainsi contenue dans l'exercice d'une fonction de contrôle national portant sur l'exercice de la fonction législative européenne. Ce constat a naturellement conduit les assemblées à engager une réflexion collective quant au rôle des parlements nationaux dans l'Union, mais également à adapter individuellement leur pratique de l'article 88-4 de la Constitution.

## **2. Les transformations de l'exercice du contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement**

Ces transformations tiennent à la fois sur un plan quantitatif aux inflexions récentes touchant la pratique de l'article 88-4 de la Constitution(A) et sur un plan qualitatif à un usage susceptible d'atteindre la lettre et l'esprit ayant présidé à sa création (B).

### *a) Les inflexions touchant la pratique de l'article 88-4 de la Constitution durant la XIVème législature (2017-2022)*

Dès le départ, le constituant a fait le choix de respecter l'autonomie des assemblées dans la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution. De fait, le nombre de résolutions portant sur un texte identique à l'Assemblée nationale et au Sénat constitue l'indice d'une convergence (tableau I en annexe). Il décroît nettement depuis les débuts de la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution. Les manifestations de ce phénomène ont une origine conjoncturelle plus que structurelle, particulièrement s'agissant des sessions parlementaires 2019-2020 et 2020-2021 affectées par la situation sanitaire. En revanche, une tendance récente est révélatrice de l'autonomie des assemblées : la baisse très nette de l'adoption de résolutions par l'Assemblée nationale. En l'occurrence, la continuité compte au rang des vertus sénatoriales. Jamais depuis près de 30 ans l'activité de contrôle au titre de l'article 88-4 de la Constitution n'a été aussi réduite à l'Assemblée nationale, sans que le nombre de textes transmis sur ce fondement connaisse

de diminution sensible (autour de 900 par an). Alors que 74 résolutions étaient adoptées par l'Assemblée nationale durant la X<sup>e</sup> législature (1993-1997), puis 51 sous la XI<sup>e</sup> législature (1997-2002) et 41 sous la XII<sup>e</sup> législature (2002-2007), seulement 22 l'ont été depuis les débuts de l'actuelle législature quand dans le même temps le Sénat en adoptait 59 (tableau II en annexe).

À quoi attribuer une inflexion aussi manifeste que brutale ? Participant de la fonction législative, l'exigence constitutionnelle de transposition des directives affirmée par le Conseil constitutionnel emporte nécessairement des retombées sur la fonction de contrôle. Si cela peut expliquer que l'Assemblée nationale en soit principalement affectée au regard de son rôle dans l'élaboration des lois, cela ne justifie en rien qu'un tel mouvement naisse plus de dix ans après l'apparition de la jurisprudence constitutionnelle.

Dès lors, trois facteurs peuvent être avancés. Le premier concerne aussi bien les députés que les sénateurs, et découle d'une plus grande familiarité avec la construction européenne. Cela est dû à la fois à ses développements et à un phénomène générationnel ; une majorité de parlementaires ayant eu une vingtaine d'années au moment précisément où l'Acte unique européen et le traité de Maastricht assuraient une large diffusion des idées européennes. Ensuite, l'actuelle majorité à l'Assemblée nationale est largement issue de la société civile, ce qui la rend probablement moins sensible au contrôle de la production normative européenne. D'autant que traditionnellement sous la V<sup>e</sup>me république le contrôle du Gouvernement par sa majorité parlementaire demeure relativement faible. Enfin et de manière décisive, ces députés ont été élus à l'issue d'une séquence électorale ayant porté à la Présidence de la République un candidat très largement acquis à la cause européenne. L'effet générationnel ajouté à une adhésion politique à l'intégration européenne constituent d'indéniables facteurs à l'origine de cette inflexion. Elle intervient paradoxalement au sein d'une assemblée composée de députés soumis à la loi de 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de parlementaires.

Cette moindre activité entraîne des répercussions sur le nombre de résolutions examinées en séance publique (tableau III en annexe). Nonobstant le nombre réduit de séances publiques en raison du contexte sanitaire depuis mars 2020, le faible nombre de résolutions adoptées sous cette forme traduit à la fois une spécialisation croissante des membres des CAE dans les affaires européennes, ainsi qu'un relatif désintérêt à leur sujet de la part de l'ensemble des députés et sénateurs. A ces changements quantitatifs se greffe une perception nouvelle quant à l'usage de l'article 88-4 de la Constitution.

*b) Un usage détaché de la lettre et l'esprit de l'article 88-4 de la Constitution*

La lettre et l'esprit ayant présidé à la création de l'article 88-4 de la Constitution ont été guidés par la nécessité de permettre aux assemblées de réagir face à l'intégration normative européenne. Or, depuis quelques années, son usage tend parfois à la devancer. En d'autres termes, il ne s'agit plus de cantonner les assemblées dans un rôle défensif et réactif mais de leur permettre de jouer une partition plus offensive. Cette conception nouvelle prend sa source dans l'initiative lancée par la Commission « EU Select » de la House of Lords en mars 2014, relayée par la COSAC tenue à Luxembourg les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2015 et soutenue par la résolution n° 71 du Sénat sur le Programme de travail de la Commission européenne du 10 mars 2015. Il s'agit selon les termes de cette résolution « de mettre en œuvre un droit d'initiative des parlements nationaux leur permettant de contribuer positivement à l'élaboration du programme de travail de la Commission européenne ». Cette nouvelle possibilité prend le nom de « carton vert », en référence au contrôle du principe de subsidiarité confié aux parlements nationaux depuis le traité de Lisbonne et pouvant déboucher sur l'émission d'un « carton jaune ». Le Sénat comme l'Assemblée nationale sont ainsi en mesure, hors de tout fondement juridique, de porter à la connaissance de la Commission la nécessité à leurs yeux de prendre une initiative en matière législative.

Idéalement ce « carton vert » trouve à prospérer dans le cadre du dialogue politique lancé en 2006 par la Commission à la suite du rejet du traité-constitutionnel de 2004. Le Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 juin 2006 a d'une certaine manière donné son imprimatur en se félicitant « donc de l'engagement qu'a pris la Commission de rendre toutes ses nouvelles propositions et ses documents de consultation directement accessibles aux parlements nationaux, et d'inviter ceux-ci à lui faire part de leurs réactions afin d'améliorer le processus d'élaboration des politiques ». Si ce dialogue politique a tardé à se développer, il est désormais largement pratiqué aussi bien par la CAE de l'Assemblée nationale que par celle du Sénat. Mais une différence essentielle distingue le dialogue politique, né de la pratique, de l'article 88-4. Le premier est structuré par les conclusions ou avis politiques rendus par la CAE de chaque assemblée tandis que le second résulte des résolutions adoptées en leur nom.

Dès lors, le fait que de nombreuses résolutions adoptées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution s'accompagnent d'un dialogue politique pose un double problème, surtout lorsque leur contenu est identique avec les conclusions et avis politiques émis (tableau IV en annexe). D'une part, le premier exprime une prise de position parlementaire au regard d'un projet de texte européen quand les seconds appellent à une initiative de la Commission. D'autre part, le premier a pour destinataire le Gouvernement tandis que pour les seconds il s'agit de la Commission.

Certes, le Gouvernement français, à l'instar de celui de tout État membre, peut demander hors de toute habilitation juridique à la Commission d'engager une initiative, voire entamer cette démarche au sein du Conseil au titre de l'article 241 TFUE (initiative de l'initiative), mais l'article 88-4 de la Constitution n'a pas été conçu pour suggérer au Gouvernement de soutenir une initiative législative européenne. En outre, les assemblées disposent auprès du Gouvernement d'autres canaux (politiques et juridiques) que celui de l'article 88-4 de la Constitution pour appuyer une action en la matière. Dès lors, l'identité de contenu entre résolutions et conclusions ou avis politiques est problématique en ce que, non seulement l'objet de l'article 88-4 de la Constitution est distinct de celui du dialogue politique, mais surtout leurs auteurs et leurs destinataires sont différents.

Cependant, les conclusions et avis politiques adressés à la Commission en appui d'une résolution ont le mérite de permettre aux assemblées d'avoir en général l'assurance que cette dernière sera portée à sa connaissance et d'exercer une influence en amont du processus législatif européen. C'est seulement dans ces conditions que le maniement coordonné de l'article 88-4 de la Constitution et du dialogue politique prend tout son sens. Au demeurant, et sans attendre un tel dialogue, il est arrivé que par le passé la Commission prenne position au sujet de résolutions à la suite d'un échange de lettres entre le commissaire concerné et les présidents des commissions des affaires européennes.

En revanche, une pratique en nette contradiction avec la lettre et l'esprit de l'article 88-4 s'observe au terme de certaines résolutions. Sans multiplier les exemples, il est possible de citer ici la résolution de l'Assemblée nationale relative à l'avenir de la politique agricole commune (TA 560, 3 février 2021). Les députés en appelant à « une définition européenne des « circuits courts », font un usage de l'article 88-4 de la Constitution davantage tourné vers l'évocation d'un futur droit européen que d'un droit en construction passé au filtre constitutionnel. Une approche plus offensive de l'article 88-4 de la Constitution - quoique compréhensive - comporte le risque d'en dénaturer l'exercice.

Le risque est parfois avéré comme l'illustre la résolution du 1<sup>er</sup> novembre 2020 de l'Assemblée nationale relative à la protection du bien-être animal au sein de l'Union (TA 493). Deux communications de la Commission du 20 mai 2020 en sont à l'origine (COM(2020) 380 et 381 final. Alors même qu'il est très peu question de bien-être animal, cette résolution en fait son thème central, en invitant la Commission soit à proposer une révision des textes existants à cette aune, soit à prendre l'initiative d'une nouvelle législation. Ne pose pas tant problème qu'une résolution soit toute centrée sur la nécessité d'une initiative de la Commission, que les doutes qu'elle soulève s'agissant de sa compétence. Doutes levés par la réponse de la Commission précisant que le « bien-être des animaux de compagnie n'est pas régi par la législation de l'Union. Celui-ci relève de la seule

responsabilité des États membres » (C(2021) 1384 final, 23 février 2021). Cet épisode est révélateur d'une expression parlementaire au titre de l'article 88-4 de la Constitution en contradiction avec l'article 88-6 C confiant précisément aux assemblées le rôle de gardien du principe de subsidiarité.

Quelle que soit l'intensité des atteintes portées à la lettre et à l'esprit de l'article 88-4 de la Constitution, la mise en œuvre d'un « carton vert » devrait être réservée au seul dialogue politique. Sa reconnaissance à la faveur d'une révision des traités et singulièrement du Protocole sur le rôle des parlements nationaux serait de nature à lui donner un fondement permettant son inscription dans la Constitution, les assemblées ne pouvant exercer en droit que les compétences qui leur ont été expressément attribuées.

Près de trente ans après sa mise en vigueur, le contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement conduit conformément à l'article 88-4 de la Constitution dévie parfois de sa fonction initiale au point d'en dénaturer l'exercice. Dirigé en dernière analyse vers l'élaboration du droit de l'Union, il n'échappe ni aux contraintes constitutionnelles de la Vème République, ni aux contraintes politiques nées du fait majoritaire, ni aux spécificités du système institutionnel de l'Union.

## ANNEXES

**Tableau I :** Résolutions adoptées au titre de l'article 88-4 de la Constitution à l'Assemblée nationale et au Sénat portant sur un texte identique durant la XIV<sup>e</sup> législature (2017 - )

Année	Domaine	Assemblée nationale	Sénat
2017-2018	Réforme de la PAC	<b>TA 150*</b>	<b>Rés. 116</b> et rés. 130
	Paquet Énergie propre	TA 100	Rés. 129
	Paquet Mobilité	<b>TA 94</b>	Rés. 135
	Paquet Cybersécurité	TA 69	Rés. 109
2018-2019	Accord de libre-échange (N.-Zélande et Australie)	TA 280	<b>Rés. 69</b>
	Corridors maritimes	TA 222	Rés. 47
2019-2020		Aucune	Aucune
2020-2021		Aucune	Aucune

\* En gras résolutions adoptées en séance publique (TA pour texte adopté, rés. pour résolution)

**Tableau II :** Résolutions adoptées au titre de l'article 88-4 de la Constitution

Législature	Assemblée nationale	Sénat
XIII <sup>ème</sup> législature (2007-2012)	64	63
XIV <sup>ème</sup> législature (2012-2017)	77	91
XV <sup>ème</sup> législature (2017- )	22	59

**Tableau III :** Examen en séance publique des résolutions au titre de l'article 88-4 de la Constitution

Législature	Assemblée nationale	Sénat
XIII <sup>ème</sup> législature (2007-2012)	1	6
XIV <sup>ème</sup> législature (2012-2017)	10	10
XV <sup>ème</sup> législature (2017- )	3 (2017-2018)	2 (2017-2018)
	Aucune depuis	2 (2018-2019) Aucune depuis

**Tableau IV** : Résolutions 88-4 de la Constitution doublées d'un dialogue politique

<b>XV<sup>e</sup> législature (2017- )</b>	<b>Assemblée nationale (conclusions)</b>	<b>Sénat (avis politique)</b>
2017-2018	6(dont paquet mobilité)	19 (dont paquet mobilité)
2018-2019	1 (corridors maritimes)	14 (dont corridors maritimes)
2019-2020	Aucune	13
2020-2021	Aucune	3





#### **IV. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DU GOUVERNEMENT EN SUÈDE : LE RÔLE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES DU PARLEMENT SUÉDOIS**

**Mme Johanna Möllerberg Nordfors, cheffe du secrétariat de la commission pour l'Union européenne du Parlement suédois**

Après un bref rappel des travaux du Riksdag sur les questions européennes, les tâches et le rôle de la commission des affaires européennes sont décrits ci-dessous.

##### **1. Contexte - différents rôles**

Le travail du Riksdag sur les questions européennes est basé sur des contacts étendus avec le gouvernement afin de suivre et d'influencer les positions prises par la Suède dans sa coopération avec l'UE. Le gouvernement représente la Suède dans les affaires européennes et formule les politiques européennes de la Suède. Le Parlement suédois, le Riksdag, suit les questions européennes et soumet son point de vue sur les questions européennes au gouvernement.

Les commissions du Riksdag ont la responsabilité indépendante de suivre les travaux de l'UE et de prendre position sur la nécessité de demander des délibérations avec le gouvernement. Dans le même temps, le gouvernement a une obligation considérable de fournir des informations au Riksdag et à ses différents organes. Il est essentiel que le gouvernement remplisse cette obligation pour permettre aux commissions et à la commission des affaires européennes d'exercer leurs fonctions. Les questions européennes sont traitées par les 15 commissions parlementaires du Riksdag. Les différentes commissions parlementaires effectuent des contrôles de subsidiarité sur les propositions importantes et les commissions peuvent également exiger des délibérations et des informations de la part du gouvernement sur les questions européennes.

Les commissions examinent également les documents stratégiques de l'UE. La procédure d'examen est utile lorsqu'elle conduit à mettre en avant des points de vue importants permettant d'approfondir une question particulière, ce qui renforce en retour la volonté du Riksdag de traiter ultérieurement des propositions claires, et elle contribue également à rendre plus visibles les divergences d'opinion entre les partis au Riksdag, ce qui peut servir d'orientation pour le gouvernement et les autres parties intéressées.

La façon dont les procédures sont appliquées permet d'obtenir un large soutien pour les questions européennes puisque les commissions et la commission des affaires européennes sont en mesure de suivre et d'influencer les questions européennes au fil du temps et d'une manière qui

facilite l'adoption de positions bien informées dans les différentes phases de l'examen d'une question européenne. Outre les informations que le gouvernement fournit en permanence au Riksdag, les commissions du Riksdag ont la possibilité illimitée de demander au gouvernement des informations et des commentaires sur les travaux de l'UE. Chaque commission peut ainsi exprimer des besoins particuliers en matière d'information pour ses travaux.

Les questions relatives à la perception et à la participation du public dans le cadre des travaux de la Suède sur les questions européennes sont d'une importance vitale. Le contact que les partis politiques et les députés entretiennent avec leurs électeurs est d'une importance capitale à cet égard, et il est important que tous les membres du Riksdag soient impliqués dans le traitement des questions européennes. Le Riksdag, en tant qu'institution, crée un espace d'ouverture, principalement par le biais des débats et des décisions au sein de l'hémicycle. Le Premier ministre présente des informations à la Chambre après les réunions du Conseil européen. En outre, la Chambre organise des débats sur l'UE ainsi qu'un débat stratégique sur la politique de l'UE avec le gouvernement, basé sur les priorités du gouvernement en matière d'UE pour l'année suivante.

## **2. La commission des affaires européennes**

Les missions et les pouvoirs de la commission des affaires européennes sont énoncés en termes généraux dans la loi sur le Riksdag (loi sur le Riksdag, chapitre 7, article 14).

*Le gouvernement informe la commission des affaires européennes des questions qui doivent être décidées par le Conseil de l'Union européenne. Le gouvernement consulte également la commission sur la conduite des négociations au sein du Conseil avant les décisions de ce dernier.*

Il est précisé que le gouvernement est tenu d'informer la commission des questions qui doivent être décidées au sein du Conseil des ministres et de la consulter sur la manière dont les négociations doivent être poursuivies avant les décisions du Conseil.

Le Premier ministre consulte également la commission avant les réunions et les décisions du Conseil européen.

En d'autres termes, un ministre doit toujours consulter la commission avant de participer à une réunion du Conseil. La commission traite de tous les domaines de la coopération européenne. Lors d'une même réunion de la commission des affaires européennes, par exemple, la politique étrangère, la politique agricole, la coopération policière et les questions d'éducation peuvent être examinées.

En raison de sa mission première d'organe de consultation du gouvernement, la commission des affaires européennes diffère des

commissions ordinaires du Riksdag qui ont pour tâche de préparer les questions qui doivent être décidées dans l'hémicycle du Riksdag. Cependant, de l'extérieur, la commission ressemble à une commission ordinaire du Riksdag en ce sens qu'elle a le même nombre de membres et la même composition politique. La commission compte 17 membres ordinaires et environ 90 membres suppléants qui sont élus pour une période électorale de quatre ans.

La plupart des membres et des suppléants de la commission des affaires européennes sont également membres de l'une des commissions ordinaires du Riksdag, ce qui favorise l'échange d'informations entre les commissions ordinaires et la commission des affaires européennes. Les partis qui ne sont pas représentés au sein de la commission des affaires européennes pour une question donnée ont également le droit de remplacer un membre de la commission des affaires européennes par un membre de la commission traitant de la question examinée lorsque le gouvernement consulte la commission des affaires européennes sur cette question. Cette règle a été établie afin de donner aux partis disposant de peu de sièges la possibilité de participer à la commission *via* un membre qui connaît bien les questions pertinentes grâce à son travail régulier au sein de la commission. Une différence entre la commission des affaires européennes et les commissions ordinaires est qu'un compte rendu sténographique est toujours établi lors des consultations du gouvernement avec la commission. Ce compte rendu indique la ligne de conduite du gouvernement et la manière dont le mandat de négociation du gouvernement doit être interprété.

Avant les réunions, les membres de la commission reçoivent du ministère concerné les ordres du jour annotés des différentes réunions du Conseil des ministres. Ces ordres du jour contiennent des informations sur ce que l'on attend du Conseil et une proposition de position suédoise. Cette documentation est complétée par des documents du Conseil et de la Commission.

### **3. Réunions avec la commission des affaires européennes**

La consultation est introduite par le ministre responsable qui rend compte de sa dernière réunion au Conseil et les membres ont la possibilité de poser des questions. Les membres ont eu l'occasion d'étudier le rapport avant la consultation. Ce type de rapport a deux fonctions. Dans le cas de questions complexes ou controversées qui sont discutées lors de plusieurs réunions du Conseil, il permet aux membres de se tenir informés des problèmes qui ont été résolus et de ceux qui doivent faire l'objet d'une discussion plus approfondie. Le compte rendu sert également de base au Riksdag pour évaluer si le gouvernement a suivi le mandat établi par la commission des affaires européennes et comment le gouvernement a géré sa

mission de représentation de la Suède au sein du Conseil des ministres ou du Conseil européen.

Le ministre responsable passe ensuite en revue l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil et présente les positions préliminaires du gouvernement sur les différents sujets. Après la présentation de chaque point de l'ordre du jour par le ministre, les membres de la la commission peuvent poser des questions et discuter de sa position préliminaire du gouvernement. Au cours de la consultation, le ministre peut ajuster la position en fonction des points de vue des membres. La discussion de chaque question à l'ordre du jour se termine par un résumé, par le président, de l'opinion de la la commission - à savoir si la majorité est en faveur ou contre la position proposée par le gouvernement ou si elle souhaite que la proposition soit modifiée d'une manière ou d'une autre. Les membres ou les partis qui ne partagent pas la position de la majorité doivent clarifier ce point de vue en exprimant une opinion dissidente. La position de la commission et les éventuelles opinions dissidentes sont incluses dans le compte rendu qui est établi après chaque réunion et qui est publié sur le site web du Riksdag où se trouve également un compte rendu sténographique des consultations avec la commission des affaires européennes. Le compte rendu est approuvé environ 14 jours après la tenue de la réunion de la commission. Le résultat de la consultation est un mandat de négociation que le gouvernement a la responsabilité de suivre.

Le gouvernement peut, en cas de changement de circonstances, être amené à déroger au mandat, mais dans ce cas, il doit avoir de très bonnes raisons. Par la suite, le Riksdag peut examiner la manière dont le gouvernement a agi au sein du Conseil des ministres. Une dérogation au mandat fixé peut donner lieu à un rapport et à un examen ultérieur par la commission constitutionnelle du Riksdag, à des critiques et, en fin de compte, à une déclaration de défiance à l'égard du gouvernement.

La commission des affaires européennes et les commissions ordinaires du Riksdag se réunissent normalement à huis clos. La raison en est que le gouvernement doit pouvoir communiquer des informations sensibles à la commission des affaires européennes, par exemple jusqu'où il peut envisager d'aller dans une négociation donnée et les positions d'autres pays sur certaines questions. Ces informations doivent pouvoir être communiquées en toute confidentialité. La commission des affaires européennes et les commissions ordinaires du Riksdag peuvent décider qu'une réunion doit être ouverte au public.

Les consultations du Premier ministre avec la commission avant les réunions du Conseil européen sont ouvertes au public et sont normalement diffusées via le service de webcast du Riksdag sur le site web du Riksdag. Les documents que le gouvernement fournit à la commission des affaires européennes sont des documents officiels, ce qui est également le cas des procès-verbaux et des comptes rendus sténographiques des réunions de la

commission dès qu'ils ont été adoptés. Les documents reçus ou élaborés par la commission sont inscrits au registre du Riksdag et toute personne souhaitant les étudier peut le faire sur demande. Certains documents peuvent contenir des informations classifiées. Ils sont publiés, mais sans ces informations. En ce qui concerne les intérêts du secret, il peut y avoir des sections du compte rendu sténographique qui ne peuvent pas être publiées, du moins pas avant qu'une négociation en cours ne soit terminée. Toutefois, la grande majorité des informations contenues dans le compte rendu est mise à la disposition du grand public. Les documents envoyés à la commission des affaires européennes avant les réunions, les comptes rendus des décisions et les comptes rendus sténographiques sont publiés en continu sur le site web du Riksdag.

#### **4. Consultations écrites**

Avant de prendre des décisions écrites au Conseil ou d'adopter des points A, le gouvernement doit consulter la commission des affaires européennes par écrit. Celle-ci reçoit donc une liste de points A préliminaires pour consultation écrite. Dans le cadre de ce processus, les membres de la commission peuvent également présenter des opinions divergentes.

## V. COMMENT RENDRE LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE PLUS EFFICACE ? AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME DANOIS

**Mme Lotte Rickers Olesen, Représentante du Parlement danois auprès des institutions européennes**

Cette contribution porte sur le contrôle parlementaire de la politique européenne au Danemark, son fonctionnement, ses avantages et ses inconvénients.

Depuis le début, ce contrôle repose sur un système de mandat. En théorie, c'est un système qui donne un rôle important au Parlement, parce que - et c'est très important de le savoir - le Danemark a habituellement des gouvernements minoritaires. C'est à dire que le gouvernement n'a pas de majorité au Parlement. La Constitution dit qu'un gouvernement ne peut pas rester au pouvoir s'il y a une majorité contre lui, mais il n'a pas besoin d'avoir une majorité.

Depuis 1973, le Danemark a connu un gouvernement majoritaire pendant seulement 8 mois. De fait, les gouvernements de droite ont souvent le soutien de l'extrême droite pour les questions nationales, et les gouvernements de gauche celui de l'extrême gauche. Ni l'extrême droite, ni l'extrême gauche ne soutiennent l'Union Européenne, et très souvent ils s'opposent à ses propositions législatives. Alors, les différents gouvernements danois sont toujours obligés de trouver une majorité au sein du parlement.

En 1973, un mois seulement après l'adhésion du Danemark à la Communauté économique européenne, une crise politique a éclaté. Un ministre danois avait mené une négociation au Conseil à Bruxelles et à son retour au Danemark, les résultats de cette négociation n'ont pas été acceptés par une majorité des partis au Parlement danois. Ce désaccord concernait les prix du porc, et le porc représentait un poste d'exportation très important pour le Danemark à l'époque.

Au Conseil, il est impératif que tous les gouvernements des États membres engagent leur pays à appliquer les législations européennes.

Il est donc apparu clair qu'il fallait développer un système pour assurer que le Parlement danois ne rejette pas les résultats de la législation négociés par le gouvernement danois avec les autres huit États membres.

Le système de mandat est donc ainsi en place depuis 1973. Il fonctionne ainsi : le gouvernement (c'est à dire le ministère compétent) fait une évaluation de chaque nouvelle proposition de loi européenne. Si celle-ci est importante, le gouvernement est obligé d'en informer le Parlement. Si elle a un grand impact sur le Danemark, le gouvernement est obligé de présenter sa position dans les négociations au Parlement pour s'assurer qu'il n'y a pas de majorité contre sa position : c'est le mandat. Si les partis ne s'expriment

pas contre la position du gouvernement, ils acceptent en même temps de soutenir cette législation (si c'est une directive qui prime sur la loi danoise).

En pratique, les ministres qui iront aux réunions du Conseil la semaine prochaine à Bruxelles ou à Luxembourg se présentent d'abord devant la commission parlementaire des affaires européennes le jeudi. Ils l'informent sur les propositions de lois et sur d'autres points qui sont à l'agenda. Et si y figure une proposition de loi européenne avec un grand impact sur le Danemark, le ministre doit à un moment présenter sa position pour obtenir le mandat du Parlement. C'est le gouvernement qui évalue quand présenter sa position, en tout état de cause avant que la position du Conseil soit adoptée, normalement avant que le Coreper ait adopté sa position.

Le mandat est toujours présenté oralement. Mais le gouvernement fournit des notes sur la proposition de loi en avance, y compris la position générale du gouvernement.

Puis les députés, membres de la commission parlementaire des affaires européennes, posent leurs questions au ministre, et s'ensuit une discussion.

Pendant la réunion, les partis indiquent s'ils sont d'accord avec le ministre ou pas. Les réunions sont ouvertes au public, diffusées à la télévision et retransmises en ligne. Souvent, les partis sont consultés par le ministre avant la réunion pour savoir s'il y a une majorité pour ou contre.

Le Parlement danois assure aussi le contrôle du principe de subsidiarité sur environ 5 à 10 propositions par an. D'abord, les commissions parlementaires appropriées discutent les propositions, puis c'est au tour de la commission parlementaire des affaires européennes. Cet exercice ne suscite pas beaucoup d'intérêt parmi les députés car cette procédure de subsidiarité peut seulement bloquer la législation (et c'est très rare), mais pas en influencer le contenu.

Il existe aussi un contrôle parlementaire du Conseil européen. Avant chacune de ses réunions, le premier ministre participe à une réunion de la commission parlementaire des affaires européennes pour expliquer et discuter les sujets sur l'agenda. Après le Conseil européen, le premier ministre revient pour rendre compte de la réunion. En revanche, le premier ministre ne demande jamais de mandat, car le Conseil européen n'adopte pas de législation.

En théorie, c'est un système qui donne beaucoup de pouvoir au Parlement. En pratique il présente des inconvénients :

1) Les mandats sont présentés trop tard pour la commission parlementaire des affaires européennes.

Quand le Coreper va adopter sa position, les négociations ont duré longtemps, elles sont presque finies, et il est difficile de changer quelque

chose. Donc, l'influence du Parlement sur les affaires européennes est restreinte.

2) Le nombre de personnes engagées dans les affaires européennes est très limité. La commission parlementaire des affaires européennes compte 29 membres, mais en pratique il n'y a qu'une personne de chaque parti qui participe aux réunions et s'occupe de tout, ce qui représente beaucoup de travail, beaucoup d'informations, beaucoup de documents. Les autres commissions parlementaires ne s'occupent que rarement des affaires européennes, les présidents des partis non plus.

3) Il existe d'autres possibilités pour le Parlement de s'engager au niveau européen qui ne sont pas utilisées : le dialogue politique avec la Commission européenne, par exemple, surtout avant que les propositions de lois soient présentées par la Commission européenne, parce que c'est à ce moment-là qu'on a le plus de chance d'avoir de l'influence. Avant, le Parlement danois donnait sa position sur les livres verts, mais maintenant la Commission européenne utilise d'autres formes de consultation, et le Parlement danois ne participe plus. Il est également possible d'avoir une influence sur les affaires européennes par exemple en s'engageant directement avec le Parlement européen.

Il y a un an et demi, la commission parlementaire des affaires européennes a décidé de former un groupe de personnes très expérimentées pour donner des idées pour réfléchir à comment améliorer la façon de travailler avec les sujets européens au Parlement danois.

Dans le groupe, il y avait un ancien ministre des affaires étrangères, une professeure de droit, un ancien commissaire européen, etc.

En octobre dernier, le groupe a rendu ses recommandations, notamment :

- Les autres commissions du Parlement devraient s'engager et donner un mandat général 7 semaines après la présentation d'une proposition de loi européenne

- Le gouvernement devrait présenter ses positions plus tôt à la commission parlementaire des affaires européennes (environ 3 mois après la présentation d'une proposition de loi européenne) pour un mandat plus spécifique.

- Les présidents des partis politiques devraient discuter des sujets européens et décider des priorités les plus importantes pour le Danemark

- Il faudrait collaborer davantage avec les organisations et la société civile

- Il faudrait mettre en œuvre un système avec des rapporteurs dans les commissions du Parlement. Un rapporteur peut s'engager au niveau national et au niveau européen - avec le Parlement européen, les autres



parlements nationaux, la Commission européenne - très tôt, même avant que la proposition soit présentée.

On ne sait pas encore s'il existe une majorité pour ces recommandations au parlement.



## SESSION 2

### LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN

#### I. INTERVENTION DE M. GÉRARD LARCHER, PRÉSIDENT DU SÉNAT

Monsieur le Président de la Commission des Affaires européennes du Sénat, cher Jean-François Rapin,

Mesdames et Messieurs les Sénateurs, mes chers Collègues,

Mesdames et Messieurs les Professeurs d'université et Chercheurs,

Mesdames et Messieurs, chers Amis invités venus de l'étranger,

Vous vous interrogez, depuis le début de vos travaux ce matin, sur le rôle des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne.

La réponse à cette question, qui peut surprendre, n'est en fait pas si évidente.

La question n'en est pas moins lancinante lorsque l'on examine le système institutionnel de l'Union européenne. D'un côté le Conseil, qui réunit des membres de chaque gouvernement ; de l'autre, le Parlement européen, chargé de représenter les citoyens de l'ensemble de l'Union.

D'un côté, le suffrage direct, via le Parlement européen, de l'autre, une forme de représentation indirecte, à travers les Etats membres.

Alors, quel rôle pour les parlements nationaux dans ce schéma ?

Si la question se pose avec acuité, c'est que les citoyens nous font entendre une voix insistante, récurrente. L'Europe paraît à beaucoup d'entre eux éloignée de leurs préoccupations, froide et technocratique. Sollicités par la Commission des Affaires européennes, les élus locaux ont fait part du même sentiment d'éloignement.

Ainsi s'affirme le « déficit démocratique » de l'Union, si souvent décrit et commenté.

Le taux de participation est un symptôme de ce déficit démocratique : force est de constater que, quel que soit le pays, à de très rares exceptions près, la participation est systématiquement plus forte aux élections parlementaires nationales qu'aux élections européennes.

Ce que l'on attend des Parlements nationaux dans ce contexte, c'est qu'ils introduisent plus de démocratie et donc de légitimité dans la prise de décision européenne.

Mais comment y parvenir ?

Bien sûr, l'idée que les Parlements nationaux n'auraient aucun rôle à jouer au niveau européen est unanimement récriée.

Votre première table ronde a montré qu'*a minima*, le contrôle des politiques européennes des gouvernements par les Parlements nationaux devait s'exercer avec rigueur.

Seuls les Parlements nationaux, chacun vis à vis de son Gouvernement, peuvent véritablement contrôler l'action européenne des membres du Conseil et donc rendre plus démocratique le fonctionnement de cette institution. Le Parlement européen n'a pas cette compétence : il peut, sur certains sujets, adresser des questions au Conseil ; de même, il entend le Président du Conseil européen après chaque réunion de ce dernier. Mais il s'agit là, avant tout, d'information, à bien distinguer du contrôle.

Si le rôle des Parlements nationaux est reconnu par les Traités, nous tâtonnons pour définir précisément leur place au sein du système institutionnel européen. Celle-ci doit encore s'affirmer, dans la pratique.

Le rôle des Parlements nationaux ne dépend pas, d'ailleurs, uniquement des Traités. Il s'agit pour les Parlements nationaux de se saisir des outils qui existent et, pour les autres institutions, de leur laisser l'espace pour le faire. Vaste défi !

Vous abordiez le rôle des Parlements nationaux dans le processus décisionnel européen. Le contrôle de subsidiarité et le dialogue politique avec la Commission européenne constituent effectivement des outils utiles, mais nous voyons bien que leur portée demeure limitée.

Depuis 2007, seuls trois « cartons jaunes » ont été adoptés et deux des textes qu'ils visaient ont pu prospérer ; quant au troisième, son retrait n'est pas forcément à mettre au seul crédit des Parlements nationaux.

Il est donc temps de tirer le bilan de ces outils et peut-être d'aménager des modalités de contrôle de subsidiarité plus agiles, mieux coordonnées, en un mot plus efficaces. Le 29 novembre, nous avons évoqué ce sujet avec la Présidente de la Commission européenne.

Le contexte l'exige, au niveau communautaire comme au niveau national, pour que l'urgence ou la complexité des décisions à prendre ne conduisent à préempter la démocratie, particulièrement dans le domaine de l'union économique et monétaire, champ de prédilection de tous les Parlements, à l'origine même du parlementarisme.

À cet égard, la coopération interparlementaire revêt une dimension cruciale.

J'en suis persuadé : nous pouvons faire beaucoup mieux non plus individuellement, chambre par chambre, mais collectivement, entre Parlements nationaux et avec le Parlement européen. Nous avons en commun cette responsabilité de contrôler les exécutifs et de représenter les citoyens. Il y a là une forme nouvelle de contrôle démocratique à concevoir.

Soyons lucides, les réunions interparlementaires ne sont pas toujours à la hauteur de ces ambitions, mais nous devons réfléchir aux moyens d'en faire de véritables lieux de travail et de contrôle.

La Commission des affaires européennes du Sénat, en lien avec celle de l'Assemblée nationale, a pris l'initiative de proposer à ses homologues une réforme de l'instance qui les réunit : la Cosac. Je suis convaincu que la Présidence française du Conseil de l'Union européenne peut faire bouger les lignes, en valorisant la Conférence des commissions traitant des affaires européennes et en rendant ses conclusions plus opérationnelles. Les réunions de la Cosac ne doivent pas constituer un exercice obligé mais un véritable exercice partagé, qui permette d'exercer en profondeur le contrôle et également de tracer des perspectives. J'attends que cet objectif se mette en œuvre dès la réunion de la Cosac programmée pour janvier au Sénat.

Enfin, nos systèmes politiques nationaux, au sein desquels les Parlements nationaux ont une place centrale, reposent sur des Constitutions. Elles font plus que poser des règles de droit : elles sont le concentré de notre culture démocratique et institutionnelle, de nos valeurs, de nos droits fondamentaux.

Les frictions récentes dans plusieurs États membres entre ces normes et le droit européen, porteur de nos valeurs communes, sont un sujet de préoccupations pour le fonctionnement de l'Union et pour son unité, mais aussi pour nos citoyens.

Dans ces tiraillements, les Parlements nationaux, socles des Constitutions et proches des citoyens, peuvent devenir des maillons d'unité, de rapprochement. C'est l'ambition que je forme.

Mesdames et Messieurs,

Vous l'aurez compris : à l'heure de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, vos débats, les enjeux qu'ils portent, sont au cœur du projet européen.

La démocratie, y compris au sein de l'Union européenne, est toujours perfectible.

L'approfondir doit demeurer notre boussole. Notre horizon commun.

## II. INTRODUCTION

### **M. Pierre Laurent, vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat français**

La question de la place à accorder aux Parlements nationaux dans le processus décisionnel européen se pose véritablement depuis 1979, lorsque le Parlement européen a cessé d'être composé de parlementaires nationaux ; concomitamment, la montée progressive du vote à la majorité qualifiée au Conseil a dilué la responsabilité directe de chacun des ministres y siégeant sur l'accord final obtenu au Conseil, ce qui soulève la question du contrôle démocratique sur cette institution, qui colégifère avec le Parlement européen, dans un schéma que certains assimilent à du bicamérisme.

On a alors commencé par imaginer un système dont les Parlements nationaux étaient quasiment absents, puis il est apparu la nécessité de progressivement les associer, mais de façon encore bien timide.

Le traité de Lisbonne a constitué une étape importante, en disposant que « Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union » et en leur attribuant certaines prérogatives : le contrôle du respect du principe de subsidiarité bien sûr, mais aussi notamment un droit de veto sur l'activation des « clauses passerelles », ces clauses qui permettent, pour donner un peu de souplesse aux traités, de passer, dans certaines conditions, du mode de décision à l'unanimité au mode de décision à la majorité qualifiée, ou de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire.

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il est temps de dresser le bilan de ces outils, dont il faut bien admettre que les effets ont été limités. De plus, ils se résument essentiellement à un droit de veto, cantonnant les Parlements à un rôle « d'obstruction ». Les Parlements nationaux sont-ils voués à adopter une posture défensive dans l'édifice institutionnel européen ?

Cette deuxième session sera l'occasion de tirer le bilan de ces outils, d'évaluer les limites à notre action, en particulier sur certaines politiques ou dans le contexte de la pandémie, et de s'interroger sur le rôle que nos Parlements peuvent véritablement jouer dans l'Union européenne, directement comme acteurs du processus décisionnel.

## III. LES INTERACTIONS ENTRE LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE : UN PANORAMA -

### **M. Olivier Rozenberg, professeur associé à Sciences Po**

La constitution d'un ordre juridique européen interpelle la fonction législative des parlements nationaux. L'approfondissement de l'intégration européenne les contraint en effet à déléguer une partie de leur pouvoir

législatif aux ministres chargés de négocier un droit qui s'imposera en interne. Or, depuis 1979 et l'élection directe du Parlement européen, les chambres parlementaires nationales, aujourd'hui au nombre de 39, ne sont plus présentes en tant que telles au sein du système décisionnaire européen. Leurs activités européennes entrent surtout en résonance avec chaque espace public national (1). Par contraste, rares sont leurs activités collectives même si celles-ci tendent à se développer depuis peu (2). Finalement, leurs effets sur la gouvernance européenne sont à la fois limités et incertains (3).

### *1. Une affirmation nationale progressive et différenciée*

L'histoire de l'institutionnalisation des prérogatives européennes des parlements nationaux est avant tout faite de 27 - hier 28 - récits nationaux, au gré des rapports de force internes à chaque État membre. Les révisions des traités constituèrent cependant des moments clés des processus de révision des Constitutions nationales et des règlements intérieurs des Parlements. En France, l'élection directe du Parlement européen conduisit une coalition hétérogène de parlementaires gaullistes et de fédéralistes à créer des Délégations aux affaires européennes. Ce fut surtout dans les années qui suivirent la ratification de l'Acte unique que les chambres développèrent des activités européennes. Le double constat d'une augmentation du nombre d'actes européens adoptés et d'un accroissement de la prise de décision à la majorité qualifiée au Conseil motiva en effet le réveil des parlementaires nationaux. De 1973 à 1995, l'adhésion d'États plus réticents vis-à-vis du processus d'intégration et/ou aux traditions parlementaires plus ancrées contribua à la multiplication des innovations institutionnelles touchant au rôle européen des assemblées. Les réformes successives des traités, de Maastricht à Lisbonne, constituèrent autant d'opportunités pour les parlements pour négocier une extension de leur rôle. On remarque enfin que les États intégrant l'Union dans les années 2000 avaient tous anticipé l'adhésion en intégrant préventivement les pratiques existantes. L'octroi de certaines prérogatives européennes aux parlements nationaux tend ainsi à se constituer en acquis communautaires implicites pour les pays candidats.

Les droits acquis par les parlements nationaux en matière européenne concernent principalement l'information et l'opinion. Les échanges entre élus dans le cadre de réseaux spécialisés comme la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) ainsi que la relative proximité des systèmes politiques européens contribuent à la diffusion d'un modèle de participation aux affaires européennes reposant sur l'examen en amont de la législation européenne en projet dans le cadre de procédures et de structures spécialisées. Trois principes structurent ce modèle. D'abord le rapport au temps, les parlementaires étant supposés trouver des marges d'influence grâce à la précocité de leur intervention. Ensuite la lutte contre le déficit d'information dont souffre le pouvoir

législatif vis-à-vis de l'exécutif en matière européenne. Enfin, l'idée que seule la spécialisation des élus, des procédures et des ressources humaines permet d'agir efficacement.

Il y a dix ans, les données rassemblées dans le cadre de l'étude OPAL (Observatoire des Parlements nationaux après Lisbonne) ont permis de dresser un bilan quantitatif des activités européennes des quarante assemblées parlementaires sur la période 2010-2012. Les Commissions des affaires européennes, que l'on retrouve dans l'ensemble des parlements, se réunissaient en moyenne une fois par semaine en période de session pendant près de deux heures. Les gouvernements recevaient chaque année plus de trente-cinq opinions dont le degré de contrainte juridique et politique varie grandement d'un État à l'autre. Si ces données quantitatives indiquent que l'europanisation des parlements ne fut pas seulement formelle mais se traduit par un niveau élevé d'activités, l'écart est important d'une assemblée à l'autre. Les assemblées finlandaises, suédoises et le Bundestag se distinguent par un surcroît notable d'activité. En règle générale, les parlements ayant obtenu le plus de prérogatives dans la Constitution ou leur règlement intérieur sont également les plus actifs en matière européenne.

## *2. Une affirmation européenne limitée et incertaine*

La mise en œuvre d'activités européennes au sein des parlements peut être comprise comme une forme « d'europanisation sans l'Union européenne » pour reprendre les termes de Bastien Irondelle. En effet, face à ce qui s'apparente à une dépossession légale d'une partie de leurs prérogatives, les parlements nationaux n'ont pu s'appuyer que sur de faibles ressources proprement européennes pour réagir. Leur mention fait certes figure de passage obligé dans les traités européens depuis Maastricht mais les dispositions adoptées restent minimales voire accessoires. En effet, la souveraineté de chaque État membre vis-à-vis de son organisation constitutionnelle interdit de définir trop précisément ce que devraient être les attributions européennes des parlements nationaux. Comme le formule le protocole n° 1 du traité de Lisbonne, « la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union européenne relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre ». De fait, les dispositions notables dans les traités actuels demeurent limitées. Il s'agit :

- du droit à l'information : la Commission européenne transmet directement aux parlements nationaux les documents qu'elle produit ;
- de la garantie d'une période de huit semaines pour l'examen de la législation en projet par les chambres parlementaires ;
- du droit de veto sur l'utilisation de la clause passerelle ou du passage à la procédure législative ordinaire ;



- de l'obligation de réunir une Convention, à laquelle participent des parlementaires nationaux, préalablement à la révision des traités.

Les parlements nationaux sont en quelque sorte victimes du principe de subsidiarité en matière constitutionnelle – victime paradoxale puisque le traité de Lisbonne leur a, pour la première fois, accordé des prérogatives spécifiques en matière de contrôle de ce principe. Un mécanisme complexe, dit d'alerte précoce, prévoit en effet que les parlements puissent signaler à la Commission une possible infraction au principe de subsidiarité avant l'examen d'une proposition par le Conseil et le Parlement européen. Si un tiers des chambres parlementaires estime que le texte pose problème de ce point de vue, alors la Commission peut retirer le texte, le modifier ou le maintenir en motivant sa décision. On parle alors de « carton jaune ». Si le seuil atteint la moitié « carton orange », il sera facile au Conseil ou au Parlement européen de bloquer la proposition. Cet outil original, qui articule l'examen individuel des assemblées et leur participation collective, fit l'objet de dizaine d'opinions chaque année. Par trois fois, en 2012, 2013 et 2016, le seuil atteint un tiers. La Commission contesta à chaque fois une infraction au principe de subsidiarité. Elle décida dans le premier cas de retirer sa proposition et dans les deuxième et troisième cas de la maintenir inchangée.

Le premier bilan d'utilisation de ce nouvel instrument est globalement négatif. Le seuil d'un tiers est difficile à atteindre en l'espace de huit semaines. L'agrégation des opinions des assemblées se révèle être un processus hasardeux, hautement contingent et potentiellement manipulable par des exécutifs nationaux soucieux de torpiller en amont un projet de la Commission. En maintenant inchangée sa proposition à la suite des cartons de 2013 et 2016, la Commission a également signifié le peu de cas qu'elle faisait du mécanisme. Nombre de spécialistes de la question, comme Tapio Raunio, se font d'autant plus critique que l'examen de la subsidiarité peut mobiliser d'importantes ressources dans les parlements. Il est d'ailleurs à craindre qu'elle participe à la montée en puissance d'une bureaucratie parlementaire d'autant plus active qu'elle masque le défaut d'investissement réel de certains élus. Dérivatif indolore, l'alerte précoce pourrait être une procédure nuisible dans la mesure où elle semble cantonner les parlementaires dans le rôle de gardien de la souveraineté nationale au risque de vouloir réduire leurs débats à cette seule dimension. Le gouvernement britannique a du reste proposé en 2013 de mettre en place un « carton rouge » dotant les assemblées d'un véritable droit de veto ou d'*opting out*, ce qui fut envisagé lors du Conseil européen de février 2016.

### *3. Des rapports différenciés aux institutions européennes*

En dépit de la difficulté à les associer formellement et collectivement à la gouvernance européenne, les parlements nationaux pèsent sur celle-ci compte tenu des activités européennes propres à chaque chambre et des

effets du débat récurrent quant à leur rôle. Ils entretiennent des rapports spécifiques avec les différentes institutions européennes.

Vis-à-vis de la Commission, en dehors de la procédure de contrôle de la subsidiarité, les parlements participent depuis 2006, à l'initiative du Président Barroso, à un processus informel de consultation dit de « dialogue politique ». Ils peuvent envoyer toutes observations sur les propositions d'actes à la Commission, qui s'est engagée à leur répondre. La procédure, qui permet à la Commission de poursuivre une stratégie ancienne de légitimation par l'enrôlement, se révèle peu cruciale à en juger le caractère formel de nombreuses opinions comme de leur réponse.

Vis-à-vis du Parlement européen, les relations sont paradoxales voire schizophréniques. D'un côté, les exemples de coopérations fructueuses sont nombreux. Les fonctionnaires des parlements nationaux envoyés permanent à Bruxelles disposent d'un bureau dans les locaux du Parlement européen. Plusieurs commissions des affaires européennes font participer les eurodéputés du même État à leurs travaux, quand ils n'en sont pas membres de plein droit. De nombreuses réunions associent, sous différents formats, parlementaires nationaux et européens, à travers notamment les commissions permanentes. En matière de politique étrangère, une assemblée composée des deux types d'élus a vu le jour en 2012 à la suite de l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Pour autant, une concurrence sourde continue de caractériser les rapports interinstitutionnels dès lors qu'ils prennent un aspect plus formel voire constituant. La mise en place de forums interparlementaires associant des élus des deux niveaux fait ainsi régulièrement l'objet d'un tir de barrage de la part des élus et fonctionnaires du Parlement européen. Les « assises », prévues par le traité de Maastricht, ne se sont plus réunies depuis l'expérience de 1990. L'idée d'une troisième chambre des parlements nationaux, avancée par le Président Giscard dans le cadre de la Convention de 2001-2002, fut immédiatement combattue. Le forum interparlementaire prévu par le Pacte budgétaire européen aboutit dans la douleur en 2013 à la mise en place d'une structure dont le nombre de membres par délégation n'est pas précisé. Le parlementarisme multi-niveaux de l'Union se révèle donc profondément ambivalent. La spécialisation accrue des carrières politiques suggère à cet égard une conflictualité grandissante à l'avenir.

Vis-à-vis du Conseil européen, les parlements nationaux se révèlent forts actifs s'agissant du contrôle du Président ou Premier ministre issu de leur État. La crise économique initiée en 2009 qui a accru le nombre et l'importance de ces sommets conduisit en effet à la multiplication des auditions en commission ou débats en séance. On remarque à cet égard que les parlements ordinairement moins actifs en matière européenne se mobilisèrent à l'exemple de l'Irlande. Dans plusieurs assemblées, comme la chambre basse hollandaise, des réformes furent entreprises pour accentuer le contrôle en amont, via un débat en séance en présence du Premier ministre,

plutôt que des réunions ex-post. Politiquement, ces débats se révèlent parfois cruciaux. Ils permettent au Premier ministre de jauger de la mobilisation de sa majorité parlementaire. En amont, ils constituent autant d'occasions d'envoyer des signaux tant à l'opinion qu'aux autres États. En aval, ils contribuent au cadrage normatif des décisions du Conseil au sein des espaces publics nationaux. Ce sont par exemple les débats aux Communes de 2011-2012 qui, devant la mobilisation de *backbenchers* conservateurs, contraignirent David Cameron à réaffirmer sa promesse d'un référendum sur l'appartenance à l'Union – tenu en 2016, dont on connaît aujourd'hui les conséquences – ou à refuser de signer le Pacte budgétaire.

Vis-à-vis du Conseil de l'UE, les effets des parlements nationaux se révèlent complexes. Certains ministres sont d'abord contraints par des mandats de négociation même s'ils peuvent soit les définir en amont (Danemark), soit s'en écarter au besoin (Allemagne). En revanche, la réserve d'examen parlementaire qui contraint un État à ne pas participer au vote tant que dure l'examen parlementaire est facilement contournée via les accords politiques informels. Au-delà de l'effet individuel sur « son » ministre, un Parlement peut espérer peser sur la position du Conseil s'il représente un grand État et/ou si la mobilisation de plusieurs assemblées est simultanée et appuyée par l'opinion comme ce fut le cas pour la renégociation de la directive service en 2005. En dernier lieu, on peut s'interroger sur la capacité d'un négociateur national à utiliser son Parlement dans les discussions européennes, en retournant ses contraintes domestiques en atout stratégique. La littérature se perd en conjoncture à ce sujet faute d'une connaissance réelle des jeux diplomatiques secrets. Il semblerait que l'invocation d'une contrainte parlementaire soit d'autant plus efficace qu'elle est : a. sincère et crédible, b. limitée afin de ne pas décrédibiliser le négociateur, c. agitée lors de la négociation des traités, pour lesquels les parlements ont un droit de veto, plutôt que vis-à-vis du droit dérivé. Incertain quant à la véritable négociation, l'effet des parlements nationaux semble en revanche plus net s'agissant des prises de position officielles des ministres. Le taux de corrélation entre l'absence de vote positif au Conseil et l'activité parlementaire suggère que les parlements les plus actifs contraignent leurs ministres à ne pas soutenir officiellement certains projets au Conseil mais cette prise de position publique serait largement déconnectée de l'authentique négociation, informelle et secrète, entre États membres.

Enfin, s'agissant de la Cour de justice européenne, les parlements nationaux peuvent depuis 2009 la saisir pour cause de manquement au principe de subsidiarité. La disposition est rédigée de façon relativement ambiguë puisque cette faculté est conditionnée à l'ordre juridique interne d'un État ce qui laisse penser qu'elle reste soumise au bon vouloir des exécutifs. Elle n'a pas à cette heure été actionnée.

En conclusion, on constate que les effets des parlements nationaux sur la gouvernance européenne sont limités, diffus et doublement différenciés, en fonction des assemblées concernées et des institutions européennes avec lesquelles elles interagissent. En dépit de la difficulté à leur assigner un rôle dans les traités et de la tentation de multiplier les procédures et instances gadgets, les parlements restent des forums essentiels d'élaboration des récits nationaux de la participation à l'Union européenne. À ce titre, ils contribuent à borner normativement l'espace des possibles européens et à encadrer ainsi, sur le long terme, la gouvernance de l'Union.

Soulignons pour finir trois enjeux clés de la participation des parlements nationaux aux affaires européennes. Le premier consiste à mieux associer l'opposition afin de garantir la qualité parlementaire de l'intervention des chambres. Plusieurs pistes sont envisageables à cet égard telles que l'envoi d'opinions minoritaires aux institutions de l'Union européenne, notamment la Commission, ou l'obligation d'une composition pluraliste pour toute délégation parlementaire. Les chambres doivent ensuite calibrer le *timing* de leurs interventions. Contrairement à une opinion répandue, notamment au Nord de l'Europe, visant à les faire intervenir le plus en amont possible, les parlements doivent multiplier les séquences d'intervention au long de la très longue – près de deux ans – procédure de négociation de la législation européenne. Il est concevable que des conférences interparlementaires soient organisées de façons relativement souples à la veille de trilogues importants sur une base sectorielle correspondant aux commissions des parlements nationaux et du Parlement européen concernées. Enfin, dans la suite de cette dernière suggestion, les parlements nationaux ont tout à gagner à développer l'agilité dans leurs rapports comme dans les relations qu'ils entretiennent avec les institutions de l'Union européenne. Les leçons du fonctionnement à distance durant le covid méritent à cet égard d'être tirées : les outils de communication électroniques permettent de réduire le coût des réunions et de rassembler les élus sur une base plus égalitaire que lorsqu'ils sont conviés au Parlement européen. En outre, la création d'outils de traductions simultanées et automatisés pour ce type de réunions virtuelles constitue la nouvelle frontière de la coopération interparlementaire laissant espérer une dynamisation de la gouvernance parlementaire multi-niveaux de l'Union.

#### IV. PARLEMENTS NATIONAUX : COMMENT PASSER D'UN POUVOIR DE VETO À UN RÔLE PROACTIF ?

**Mme Katrin Auel, professeure associée à l'Institut d'études avancées de Vienne**

##### 1. Introduction

Souvent salué comme le « traité des parlements », le traité de Lisbonne a élargi de manière significative le rôle des parlements nationaux dans le système multi-niveaux de l'UE. Alors que les traités précédents mentionnaient également leur rôle dans les protocoles, l'article 12 du traité de Lisbonne reconnaît formellement que les parlements nationaux « contribuent activement au bon fonctionnement » de l'Union et définit un certain nombre d'instruments et de mécanismes spécifiques qui complètent les droits de contrôle nationaux existants et le « dialogue politique »<sup>1</sup>. Parmi ces instruments et mécanismes, on peut citer le système d'alerte précoce<sup>2</sup> (EWS) destiné à garantir le respect du principe de subsidiarité par l'UE, les nouvelles compétences parlementaires d'évaluation et de contrôle dans le domaine de la sécurité intérieure (Europol et Eurojust), ainsi que l'accent mis sur la coopération interparlementaire (IPC).

Comme nous le verrons plus loin, ces instruments semblent avoir peu contribué à accroître l'influence parlementaire dans la politique de l'UE. Ils offrent toutefois aux parlements nationaux la possibilité de s'affranchir de leur rôle stratégique de « veto externe » (Benz 2004) et d'adopter un rôle plus proactif, constructif et délibératif dans la politique de l'UE. Les nouvelles dispositions mettent l'accent sur la coopération interparlementaire qui peut, à son tour, créer une structure publique de communication dans laquelle les politiques européennes sont délibérées au-delà des frontières. Partant de l'idée que l'émergence d'une telle structure de communication nécessite à la fois des délibérations interparlementaires et un lien de communication avec les publics nationaux, nous évaluerons ci-après la contribution du SAP, du dialogue politique et des formes institutionnelles de la CIP.

---

<sup>1</sup> Le dialogue politique, introduit avec l'initiative Barroso en 2006, vise à établir un dialogue entre les parlements nationaux et la Commission européenne au début du processus d'élaboration des politiques et n'est pas, comme le SAP, limité aux aspects de la subsidiarité (voir Jančić 2012).

<sup>2</sup> Les parlements nationaux peuvent envoyer un avis motivé dans les huit semaines suivant la réception d'une proposition législative s'ils considèrent que la proposition viole le principe de subsidiarité. Ces avis sont comptabilisés comme des votes - deux par parlement, un par chambre dans les systèmes bicaméraux - et si certains seuils sont atteints (un quart des votes pour les propositions relatives à la liberté, la sécurité et la justice et un tiers pour toutes les autres propositions), la proposition doit être réexaminée (ce que l'on appelle le « carton jaune »). Si un seuil de plus de 50 % des voix est atteint, le « carton orange » oblige non seulement la Commission à réexaminer la proposition, mais permet également au Parlement européen ou au Conseil, statuant à des majorités définies, de rejeter la proposition.

## 2. Après Lisbonne : une influence parlementaire plus forte sur la politique de l'UE ?

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les évaluations de l'impact sur le rôle des parlements nationaux dans les affaires européennes sont mitigées. À première vue, le système d'alerte précoce semble avoir été un succès : Les parlements nationaux se sont engagés à un degré variable (Auel et Neuhold 2018), mais dans l'ensemble plutôt actif, à la fois dans le SAP et dans le dialogue politique, et ils ont jusqu'à présent atteint le quorum nécessaire pour adresser un carton jaune à la Commission à trois reprises<sup>1</sup>. Un examen plus approfondi révèle toutefois que l'influence parlementaire exercée par le biais de ces nouvelles arènes semble être restée marginale dans le meilleur des cas. Alors que Cooper (2019 : 936) identifie « au moins une poignée de cas » où les contributions des SAP par les parlements nationaux ont exercé une certaine influence sur le résultat législatif final, une évaluation du Riksdag suédois suggère que les opinions parlementaires semblent au mieux redondantes : Lorsque la formulation finale des actes législatifs de l'UE adoptés reflète effectivement les préoccupations parlementaires, cela semble principalement dû au fait que » le législateur au niveau de l'UE, c'est-à-dire le Conseil et, le cas échéant, le Parlement européen, avait, au moins dans une certaine mesure, des préoccupations similaires concernant la proposition de la Commission » (Swedish Riksdag, 2018 : 177, traduction de l'auteur). En effet, comme le montrent van Gruisen et Huysmans (2020), les avis motivés parlementaires semblent servir principalement d'alerte précoce pour la Commission européenne concernant une opposition potentielle au sein du Conseil. Les parlements nationaux ont également critiqué à plusieurs reprises le fait qu'il n'est pas clair dans quelle mesure leurs objections, commentaires et préoccupations sont réellement pris en compte (au lieu de beaucoup, COSAC 2019). Pire encore, comme le critiquent De Wilde et Raunio (2018), l'engagement intensif en ressources dans les SAP peut distraire les parlements nationaux de leur contrôle national.

En revanche, des formes plus institutionnalisées de CIP ont prospéré depuis le traité de Lisbonne avec la création de deux nouvelles conférences interparlementaires majeures sur le SECG et la PSDC/PFDP, ainsi qu'un grand nombre de réunions plus petites au niveau des commissions (président) (voir Kreilinger 2013, Cooper 2017 et les contributions de Lupo et Fasone 2016). Le dernier ajout est le groupe de contrôle parlementaire conjoint sur Europol (Kreilinger 2017) constitué en octobre 2017. Ces contacts directs sont également complétés par d'autres formes d'échange

---

<sup>1</sup> Il s'agit des cartons jaunes sur la « Proposition de règlement du Conseil relatif à l'exercice du droit de mener une action collective... » (Monti II) (COM/2012/130), sur la « Proposition de règlement du Conseil sur la création du Parquet européen » (COM/2013/534) et sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil... modifiant la directive 96/71/CE... concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services » (COM(2016) 128 final).

d'informations, notamment par l'intermédiaire d'IPEX.eu<sup>1</sup> ou du Centre européen de recherche et de développement parlementaires (CERDP). Cependant, des doutes subsistent quant à l'influence parlementaire par le biais de l'IPC. L'une des raisons est que la composition et le taux de participation des délégations parlementaires aux réunions et conférences varient fréquemment, ce qui est considéré comme un obstacle au « développement d'une mémoire institutionnelle partagée et, en fin de compte, à l'influence globale de la CIP sur les politiques de l'UE » (Wouters et al. 2014 : 8). Les conclusions des conférences interparlementaires n'ont aucun rôle formel dans les processus politiques de l'UE, elles ne sont même pas contraignantes pour les parlements participants. Enfin, bien qu'ils soient souvent désignés collectivement, les parlements ne constituent en aucun cas un groupe homogène. Ils ont non seulement des intérêts et des préférences politiques différents, mais aussi des points de vue très différents sur la manière dont la légitimité parlementaire devrait être obtenue au sein de l'UE, ce qui se traduit également par des préférences différentes concernant l'implication des parlements dans la politique de l'UE. Winzen (2017), par exemple, soutient que des préférences plus intergouvernementales ou plus fédérales concernant le développement constitutionnel de la politique de l'UE informent également les préférences des parlementaires concernant leurs droits collectifs au sein de l'UE (voir également Winzen et al. 2015). Bolleyer (2017 : 528), en revanche, soutient que « l'activisme interparlementaire » visant à renforcer l'influence parlementaire dépend, entre autres, de la question de savoir si « les parlements se perçoivent comme des détenteurs d'intérêts distincts de ceux de leurs exécutifs ». Pour les systèmes parlementaires européens, cela implique une déviation sérieuse de la logique standard des relations exécutif-législatif. La persistance de cette logique est également évidente dans le contexte du MEF, où les avis parlementaires sont un bon prédicteur de l'opposition du gouvernement aux propositions législatives au sein du Conseil (Van Gruisen et Huysmans 2020), car ils soutiennent souvent les positions du gouvernement (Fromage et Kreiling 2017 : 144). Il est donc difficile pour les parlements nationaux de développer une position unifiée.

### **3. Un nouveau rôle délibératif pour les parlements nationaux au sein du système multi-niveaux de l'UE ?**

D'un point de vue différent, cependant, on peut affirmer que les nouvelles dispositions du traité sont importantes, non pas tant parce qu'elles prévoient une influence parlementaire collective supplémentaire, mais parce qu'elles ont le potentiel de renforcer la délibération et la communication interparlementaires. Cooper (2012), par exemple, affirme que l'implication des parlements nationaux dans le SAP crée une « troisième chambre

---

<sup>1</sup> *Échange interparlementaire d'informations sur l'UE.*

virtuelle » pour l'UE : Bien qu'ils ne se réunissent pas dans un espace physique, ils forment un organe collectif qui peut, entre autres, exercer une fonction délibérative. De même, Benz (2013, 2016) souligne que les relations interparlementaires sont un élément important de la démocratie dans l'UE parce qu'elles fournissent une structure de communication qui peut générer un espace public pour discuter des politiques et relier ces discussions aux publics nationaux. L'accent mis sur le potentiel de légitimation de la communication parlementaire se reflète également dans un « tournant communicatif » plus large dans la littérature sur les parlements nationaux de l'UE. Ici, les chercheurs ont remis en question l'accent prédominant mis sur l'influence et le contrôle parlementaires, soulignant plutôt l'importance de la fonction de communication parlementaire et son potentiel à rendre les décisions et les processus politiques de l'UE plus accessibles aux citoyens (par exemple, Auel 2007 ; Rauh 2015). Il est également prouvé que les parlements nationaux se sont davantage préoccupés de leur rôle de communication dans les affaires européennes. Un certain nombre d'études comparatives récentes indiquent qu'ils ont fait des efforts, bien que variables, pour communiquer les politiques de l'UE aux citoyens<sup>1</sup>.

Cependant, la question reste de savoir si et comment les parlements nationaux peuvent utiliser ces instruments pour étendre la portée de la communication parlementaire au-delà des frontières nationales afin de créer « une structure horizontale de communication publique dans une représentation à plusieurs niveaux » (Benz 2016 : 12). Ici, les conditions minimales pour l'émergence d'une telle structure de communication sont, premièrement, le développement de délibérations interparlementaires significatives et substantielles et, deuxièmement, que les résultats des délibérations interparlementaires soient liés et intégrés dans les discours publics nationaux.

#### **4. Une structure de communication interparlementaire émergente ?**

Comme l'ont montré les trois cartes jaunes, le SAP a certainement amélioré la coordination entre les parlements nationaux, mais les attentes concernant le développement de délibérations interparlementaires significatives par le biais du SAP ou du Dialogue politique semblent exagérées. Une coordination efficace semble dépendre fortement de l'investissement des parlements<sup>2</sup>. De plus, étant donné le court délai de huit semaines, la coordination a généralement lieu vers la fin du délai, sous une pression considérable et par le biais d'une communication plus ou moins

---

<sup>1</sup> Par exemple, Auel et Raunio 2014 ; Auel et al. 2016 ; Rauh et De Wilde 2018 ; Umit 2017 ; Wendler 2016 ; Winzen et al. 2018.

<sup>2</sup> Voir Cooper (2015) ou Neuhold et Högenauer (2016) sur le rôle du Folketing danois, et Pegan et Högenauer (2016) sur le rôle du Tweede Kamer néerlandais en tant que principaux entrepreneurs à l'origine des cartons jaunes sur la directive Monti II et la directive OEPP, respectivement.



informelle entre les parlements ou leurs agents de liaison à Bruxelles. Par conséquent, il semble qu'il y ait peu de temps pour s'engager dans un échange de vues interparlementaire substantiel. Le dialogue politique, quant à lui, bien que moins contraignant en termes d'objectifs et de délais, n'a pas d'impact formel au-delà des réponses (volontaires) de la Commission européenne. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'atteindre un quorum et les parlements sont moins incités à coordonner leurs opinions. Enfin, dans les deux contextes, le contrôle est souvent délégué à l'administration parlementaire, ce qui peut conduire à une bureaucratisation plutôt qu'à une parlementarisation de la politique de l'UE : « Le dialogue n'est parfois ni politique ni un dialogue » (Rozenberg 2017 : 24).

La CIP, quant à elle, semble plutôt bien remplir son rôle d'arène de partage d'informations et de communication interparlementaire, même si les réunions plus petites et plus ciblées au niveau des commissions semblent avoir plus de succès à cet égard. En revanche, les grandes conférences, comme la conférence phare de la COSAC, ont souvent été critiquées pour leurs séances plénières qui ne permettent guère de discussions et d'interactions réelles en raison de la prédominance des discours et des interventions préparés à l'avance. Ces réunions [de la conférence du SECG] sont toujours un peu frustrantes. Chaque personne exprime sa position en deux minutes, ce qui limite la profondeur de la réflexion sur des sujets aussi vastes (Sabine Thillaye, ancienne présidente du CCE de l'Assemblée nationale, citée par Borońska-Hryniewiecka 2021 : 151). Pourtant, l'échange de points de vue et de bonnes pratiques ainsi que le réseautage avec des représentants d'autres parlements nationaux et/ou d'institutions de l'UE semblent être les principales motivations des parlementaires nationaux pour participer à des réunions interparlementaires (Borońska-Hryniewiecka 2021 : 148 ; voir aussi Malang 2019, COSAC 2019).

Pourtant, bien que nous manquions de recherches systématiques dans ce domaine, certains éléments indiquent que la communication interparlementaire est rarement reliée aux discours nationaux, à la fois au sein des parlements et au-delà. Les députés rendent rarement compte des activités de la CIP à la plénière ou même aux commissions concernées (pour la France et la Pologne : Borońska-Hryniewiecka 2021 : 150ff.), et les avis du SAP sont généralement adoptés sans débat en plénière. En revanche, les délibérations interparlementaires sont, dans une large mesure, accessibles au public. La plupart des conférences interparlementaires proposent aujourd'hui des retransmissions en direct et/ou publient des vidéos de leurs réunions plénières. En outre, elles fournissent souvent des informations sur les réunions, notamment un résumé des réunions, des déclarations, des résolutions et des rapports. Cependant, même si ces informations sont les bienvenues, il n'est pas certain qu'elles atteignent réellement le grand public. La plupart des citoyens font l'expérience de la politique principalement de manière indirecte par le biais des médias, et ces derniers ne semblent pas considérer les réunions de la CIP, même les plus importantes, comme

suffisamment dignes d'intérêt pour les couvrir. Sur plus de 10 000 articles de presse sur la participation parlementaire à l'UE dans l'ensemble de données<sup>1</sup>, certes daté, d'Auel et al. (2018), moins de 50 mentionnent même une forme quelconque de CIP - et il en va de même pour les avis de la SAP ou du dialogue politique. L'une des raisons pourrait bien être qu'aucun de ces instruments ne figure très souvent, voire pas du tout, à l'ordre du jour des sessions plénières nationales. Comme le montrent Auel et al. (2018), les débats en plénière font partie des rares activités parlementaires dans le domaine des affaires européennes qui bénéficient d'une couverture médiatique régulière.

Il y a cependant des développements qui pourraient conduire à une délibération interparlementaire plus substantielle concernant les propositions législatives de l'UE : Un instrument potentiellement prometteur pourrait être l'introduction d'un « carton vert », un mécanisme qui permettrait aux parlements, à condition qu'ils atteignent un certain quorum, de proposer de nouvelles initiatives législatives ou non législatives, ou des amendements à la législation existante. L'idée de la « carte verte » a fait son chemin parmi les parlements nationaux il y a quelques années (par exemple, COSAC 2015a, 2015b), le PE a signalé son soutien à la proposition (Parlement européen 2017 : para 60), et même la Commission a déclaré son ouverture générale à l'idée (Commission européenne 2017). L'idée de la carte verte a récemment été reléguée au second plan, mais si elle est correctement mise en œuvre, elle pourrait donner aux parlementaires nationaux l'occasion de participer à une délibération interparlementaire plus active et constructive sur les responsabilités de l'UE que le SAP, qui est principalement un mécanisme de défense.

Un autre développement intéressant est l'intérêt croissant des parlements nationaux pour le programme de travail annuel de la Commission (CWP) en tant que moyen de planifier leurs activités de contrôle de manière plus stratégique. Il est important de noter que le programme de travail est désormais également discuté lors des réunions de la COSAC, en particulier lors de la réunion des présidents de la COSAC au début de l'année, et qu'il sert à identifier un ou deux sujets qui seront au centre de l'activité de la COSAC pour l'année à venir (pour plus de détails, voir Fasone et Fromage 2016 : 300f.). Par conséquent, les parlements pourraient utiliser le PTCE non seulement pour établir un lien plus fort entre leurs activités de contrôle nationales, mais aussi comme moyen de favoriser la délibération interparlementaire sur les initiatives et les propositions de l'UE.

Cela pourrait également être combiné à une proposition présentée dans un rapport de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen (Parlement européen 2018a : 5) et approuvée dans une

---

<sup>1</sup> L'ensemble des données se compose de tous les articles sur l'implication parlementaire dans les affaires européennes sur une période de quatre ans (2010 - 2013) dans sept États membres (Autriche, Finlande, France, Allemagne, Pologne, Espagne et Royaume-Uni) et dans trois journaux chacun.

résolution du Parlement européen le 19 avril 2018 (Parlement européen 2018b), à savoir l'introduction d'une « semaine européenne » annuelle se déroulant simultanément dans tous les parlements nationaux, avec des débats sur l'agenda européen entre les députés, les commissaires européens, les membres du Parlement européen et les représentants de la société civile. S'il est soutenu par les parlements nationaux, un tel format pourrait en effet favoriser l'émergence de quelque chose qui s'apparente à un espace public européen parlementaire.

## 5. Conclusion

Lorsque le traité de Lisbonne est finalement entré en vigueur en décembre 2009, il a été salué comme le traité des parlements. En effet, le nouveau traité a fourni aux parlements nationaux un certain nombre de moyens nouveaux ou renforcés, principalement « doux », d'implication directe dans le processus législatif au niveau européen. En conséquence, les parlements nationaux disposent désormais d'arènes supplémentaires d'implication collective dans la politique de l'UE - et donc de l'opportunité de passer du statut d'« acteurs de veto » externes à celui d'« acteurs multi-arènes » (Auel et Neuhold 2017). Bien que l'impact des nouvelles dispositions en termes d'influence parlementaire directe sur l'élaboration des politiques de l'UE ait été jusqu'à présent décevant, l'attente selon laquelle les nouvelles dispositions conduiraient à une coopération et une communication interparlementaires accrues a, malgré toutes les difficultés, certainement été satisfaite. Ceci est principalement vrai en ce qui concerne l'augmentation des arènes institutionnalisées de la CIP, et moins en ce qui concerne le SAP ou le dialogue politique, où les règles de procédure entravent le développement d'une communication interparlementaire significative. Les parlements ont également redoublé d'efforts non seulement pour faire connaître à leurs citoyens la politique intérieure de l'UE, mais aussi pour rendre la communication interparlementaire directement accessible au public. Dans l'ensemble, cependant, nous n'avons vu qu'un aperçu d'une structure de communication interparlementaire qui relie et connecte les discours publics nationaux sur les questions européennes.

Sur ce point, les parlements nationaux doivent trouver des moyens plus innovants de développer les liens entre les principales institutions démocratiques au niveau national (et européen) par le biais de la coopération et de la communication interparlementaires, afin de créer des liens de communication (au moins indirects) avec et entre les publics et les discours nationaux. À cet égard, des propositions telles que l'introduction d'une « carte verte » ou, surtout, l'organisation de débats parlementaires simultanés sur l'agenda européen et le programme de travail de la Commission dans le cadre d'une semaine européenne pourraient constituer une voie prometteuse.

## V. LES CONSÉQUENCES POUR LES PARLEMENTS NATIONAUX DU RÔLE CROISSANT DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LES SUJETS D'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ET LES MOYENS DE S'Y ADAPTER

M. Gavin Barrett, professeur à l'University college Dublin

### 1. Introduction

Les actes adoptés dans le cadre de l'Union économique et monétaire sont parfois controversés, en particulier lorsqu'ils résultent de décisions de la Banque centrale européenne, étant donné le statut indépendant et non élu de cette institution, et ont parfois été décrits comme ayant une légitimité quelque peu précaire. Les parlements, y compris les parlements nationaux, ont sans doute un rôle important à jouer pour combler tout déficit dans ce domaine, étant donné le rôle qu'ils sont capables de jouer en fournissant une légitimité d'entrée, de sortie et de production. Il convient de définir ces termes. *La légitimité d'entrée* est présente lorsqu'une décision implique la participation des citoyens (soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire de leurs représentants élus impliqués dans les processus décisionnels). *La légitimité de sortie* est présente lorsqu'un processus législatif produit des résultats efficaces pour les citoyens. *La légitimité d'exécution* se concentre sur la transparence et la responsabilité des processus décisionnels<sup>1</sup>.

Pour l'instant, le parlementarisme comporte deux niveaux : celui du Parlement européen et celui des parlements nationaux. Bien sûr, une très grande partie du rôle des parlements nationaux est constituée par leur rôle législatif national et leur rôle de contrôle des gouvernements nationaux. Mais il semble approprié qu'ils aient également d'autres aspects – au niveau européen – de leurs activités, en particulier (a) lorsque le niveau auquel les choix politiques sont faits se déplace au niveau européen, privant ainsi de substance les décisions politiques prises au niveau national ; (b) lorsque les décisions prises au niveau européen introduisent des contraintes majeures sur les politiques nationales ; et (c) lorsque les États membres se voient contraints d'accepter de se soumettre à l'expérience souvent traumatisante des programmes d'ajustement macroéconomique afin d'obtenir l'assistance financière nécessaire pour échapper à une crise de la dette souveraine<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir R. Repasi, "European Parliament and National Parliaments", chapitre 17 de F. Amtenbrink et C. Herrmann (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union* (Oxford University Press, Oxford, 2019) 457 à 458. Voir plus loin concernant les différentes formes de légitimité, Diane Fromage & Ton van den Brink, *Democratic Legitimation of EU Economic Governance : Challenges and Opportunities for European Legislatures*, (2018) 40 *Journal of European Integration* 235-248 ; et plus généralement, D. Fromage et T. van den Brink (eds.), *Parliaments in EU Economic Governance : Powers, Potential and Practice* (Routledge, Abingdon-on-Thames, 2019).

<sup>2</sup> Voir également Repasi, *loc. cit.* à la page 499.

Même si, dans des cas tels que ceux mentionnés ci-dessus, il semble approprié que les parlements nationaux jouent un rôle européen, il se peut également qu'il y ait des limites inhérentes à la mesure dans laquelle le contrôle parlementaire national peut fonctionner de manière efficace. Ainsi, par exemple, le fait que les parlementaires nationaux ne sont généralement pas élus en fonction des questions européennes, mais plutôt en fonction des questions nationales, voire locales, impose des contraintes sur les ressources parlementaires nationales (de toutes sortes) qui peuvent être consacrées à ces questions.

Il ne faut pas oublier non plus que les parlements nationaux peuvent adopter de nombreuses approches différentes à l'égard des questions européennes. Celles-ci ont été classées de différentes manières (qui peuvent se chevaucher). Rozenberg et Heffler proposent la taxonomie suivante<sup>1</sup>. Il y a les parlements qui utilisent l'approche de contrôle dite traditionnelle, en se concentrant principalement sur la législation en cours d'adoption. Deuxièmement, il y a ceux qui tentent d'influencer l'agenda politique (et dont les activités tendent à être associées au contrôle ex ante et à l'utilisation de mandats pour les représentants gouvernementaux dans l'UE). Troisièmement, il y a les chiens de garde du gouvernement, qui cherchent à imposer la responsabilité des mesures adoptées, par exemple en organisant des auditions après l'adoption d'une mesure. Quatrièmement, il y a les parlements qui agissent comme des forums politiques, cherchant à attirer l'attention sur les questions, et utilisant éventuellement les discussions en session plénière du parlement pour ce faire. Cinquièmement, certains parlements agissent également en tant qu'organes d'experts, tentant d'influencer le débat par le biais d'auditions et de rapports d'experts (l'ancienne Chambre des Lords au Royaume-Uni aurait été considérée comme le principal représentant de cette approche). Une sixième forme d'implication est celle où un parlement national cherche à agir en tant qu'acteur européen, c'est-à-dire où le Parlement cherche à jouer un rôle au niveau européen. Cela peut impliquer le déploiement de représentants parlementaires à Bruxelles, la participation au dialogue politique avec la Commission (anciennement appelé dialogue Barroso) et peut-être le déploiement du système d'alerte précoce<sup>2</sup>.

L'objectif du présent document est de réfléchir très brièvement à l'implication parlementaire dans le paysage en rapide évolution de l'UEM et de la politique budgétaire de l'UE. Il s'agit d'un paysage radicalement différent de ce qu'il était auparavant. Et ce, pour deux raisons.

---

<sup>1</sup> Voir O. Rozenberg et C. Heffler, chapitre 1 "Introduction" dans C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith et W. Wessels, *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Palgrave Macmillan, 2015) 1, p. 27 et suivantes.

<sup>2</sup>Ibid.

*a) Les conséquences des crises financières*

En premier lieu, les changements sont le résultat des crises financières qui ont frappé la zone euro avec une force particulière dans le sillage de la crise financière mondiale de 2007-2008.

Les événements qui se sont produits dans la période qui a suivi ont laissé une topographie juridique et institutionnelle très différente. Parmi les nombreux changements qui en ont résulté, il y a eu l'acceptation du déploiement de pouvoirs monétaires beaucoup plus étendus de la part de la Banque centrale européenne - il suffit de penser aux divers programmes d'achat d'actifs (mesures d'assouplissement quantitatif) lancés depuis 2014, qui ont vu des milliers de milliards d'euros injectés dans l'économie européenne, suivis depuis mars 2020 par un ambitieux programme d'achat d'urgence en cas de pandémie et précédés par la politique des opérations monétaires directes annoncée en septembre 2012, qui n'a jamais été mise en œuvre, mais qui reste vitale

Dans le domaine bancaire, nous avons assisté à l'avènement de l'Union bancaire européenne, avec son système de surveillance unique impliquant un nouveau rôle de supervision pour la Banque centrale européenne et son système de résolution unique impliquant la création d'un Conseil de résolution unique (CRU) agissant en tant qu'autorité de résolution centrale au sein de l'Union bancaire.

En effet, une série de nouvelles institutions ont été créées à la suite de la crise financière, notamment le Mécanisme européen de stabilité, l'Eurogroupe - un organe qui, s'il n'est pas tout à fait nouveau, a au moins été nouvellement animé par la crise financière - et l'Eurosummit.

De nouveaux processus ont également été générés par la crise financière, y compris, dans le domaine budgétaire, le semestre européen.

*b) Les conséquences de la crise Covid-19*

Deuxièmement, l'impact de la crise Covid-19 a bien sûr été considérable. Dans le cadre de « Next Generation Europe », un instrument temporaire destiné à stimuler la reprise de l'Europe après la pandémie, qui prévoit le déploiement de plus de 800 milliards d'euros sous forme de prêts et de subventions, la facilité de reprise et de résilience de 672,5 milliards d'euros a été créée, entraînant la mise en place dans chaque État membre d'un plan de relance et de résilience visant à définir les réformes et les investissements à mettre en œuvre d'ici la fin de l'année 2026, les États membres recevant un financement jusqu'à concurrence d'une allocation convenue au préalable.

Il est proposé d'examiner l'implication parlementaire dans l'UEM et la politique budgétaire de l'UE à la lumière de ces deux éléments.

## 2. Un résultat de la crise financière - le semestre européen

Le semestre européen est un cadre de gouvernance visant à coordonner et à contrôler les politiques fiscales et économiques des États membres de l'UE : il s'agit donc à la fois d'un système de coordination et de surveillance. Le Semestre fonctionne en quatre étapes, la première et la dernière impliquant des communications des États membres vers l'UE, la deuxième et la troisième impliquant des communications dans la direction opposée, c'est-à-dire de l'UE vers les États membres.

### Étape 1) États membres → UE

La première étape du semestre européen implique une communication des États membres à l'UE. Les États membres sont invités à soumettre des *projets de plans budgétaires* à la Commission européenne avant le 15 octobre de chaque année.

### Étape 2) États membres ← UE

La deuxième étape du processus du Semestre européen implique des communications de l'UE aux États membres : (a) en premier lieu, la Commission européenne publie son *examen annuel de la croissance* (indiquant les préférences politiques à l'échelle de l'UE) ; (b) la Commission européenne publie également son *rapport sur le mécanisme d'alerte* (indiquant les déséquilibres macroéconomiques) ; et (c) enfin, la Commission européenne publie des *rapports détaillés sur les pays*.

### Étape 3) États membres ← UE

La troisième étape du processus du semestre implique également des communications de l'UE vers les États membres : ainsi, le Conseil européen approuve les priorités de l'examen annuel de la croissance (ce qui se produit au mois de mars de chaque année).

### Étape 4) États membres → UE

La quatrième étape du processus du semestre – comme la première – implique une communication des États membres à l'UE : ainsi (a) tous les États membres soumettent leurs *programmes de stabilité et de convergence* ; et (b) tous les États membres soumettent leurs *programmes nationaux de réforme* (tout cela doit être fait avant le 30 avril).

Idéalement, les parlements nationaux sont censés participer à l'adoption des programmes de convergence en matière de stabilité et des

programmes nationaux de réforme<sup>1</sup> et, bien sûr, contrôler ce qui se passe. Ils peuvent le faire, mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés qui les en empêchent. Il y a plusieurs raisons à cela. La première est qu'il s'agit de créer la capacité de contrôler des procédures complexes, peu familières et opaques<sup>2</sup>. Il peut s'agir de vérifier que les procédures budgétaires nationales du semestre européen sont correctement respectées. Il peut s'agir d'un contrôle similaire des procédures du Semestre européen au niveau de l'UE. Il peut s'agir de vérifier les engagements substantiels pris par les gouvernements au cours du processus du Semestre européen et de vérifier les recommandations substantielles de l'UE (par exemple, les recommandations spécifiques à un pays) dans le cadre du processus du Semestre européen. Deuxièmement, cela implique la tâche difficile de situer la responsabilité politique dans un cycle sans fin de contrôle budgétaire<sup>3</sup>. Troisièmement, une grande partie du travail n'est pas effectuée par les hommes politiques. Il n'est pas non plus effectué par le gouvernement en tant que tel. Il est effectué par des fonctionnaires des ministères des finances nationaux qui discutent avec des fonctionnaires de la Commission. Il s'agit souvent d'un travail technique et détaillé.

De manière surprenante, des études ont montré que seul un tiers des parlements nationaux ont institué de nouvelles compétences pour gérer le semestre européen<sup>4</sup>. En outre, la manière dont les différents parlements s'y prennent varie considérablement, de même que les performances des mêmes parlements nationaux au fil du temps.

Plusieurs facteurs peuvent à la fois influencer et servir d'indicateurs de l'approche nationale du semestre. Le premier est l'approche générale du parlement national concerné à l'égard de ses tâches. Les léopards n'ont généralement pas tendance à changer de couleur. Par conséquent, la force ou la faiblesse générale d'un parlement national peut être un bon indicateur de sa capacité à gérer le semestre européen. Il n'est cependant pas infaillible. Il a été noté que le parlement allemand n'a pas obtenu d'aussi bons résultats avec le semestre qu'avec d'autres domaines de la législation européenne (où il combine les fonctions de chien de garde et de concepteur de politiques<sup>5</sup>). Inversement, peut-être parce que les effets économiques du semestre ont été plus importants dans certains États que dans d'autres, et de manière quelque

---

<sup>1</sup>Voir à cet effet le rapport dit des cinq présidents de juin 2015 (Commission européenne, Compléter l'Union économique et monétaire de l'Europe disponible en ligne à l'adresse [https://wayback.archive-it.org/12090/20201010124339/https://ec.europa.eu/commission/five-presidents-report\\_en](https://wayback.archive-it.org/12090/20201010124339/https://ec.europa.eu/commission/five-presidents-report_en)).

<sup>2</sup>C. Lord, « Comment les parlements peuvent-ils contribuer à la légitimité du semestre européen ? » (2017) *Parliamentary Affairs* 70 673 à 682, cité dans V. Kreiling, *National parliaments in Europe's post-crisis economic governance* (Thèse de doctorat non publiée, Hertie School of Governance, Berlin 2019) à 72.

<sup>3</sup>La description de M. Dawson, "The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance", (2015) 53 *Journal of Common Market Studies* 976, p. 982, et cité par Kreiling, *op. cit.* p. 66.

<sup>4</sup>Voir Kreiling, *op. cit.* 67.

<sup>5</sup> Kreiling, *op. cit.* p. 70.



peu inattendue, compte tenu de leurs performances habituellement plutôt faibles en ce qui concerne les affaires européennes, les parlements nationaux des pays méditerranéens et du Portugal se sont bien impliqués dans les questions relatives au semestre européen.

Deuxièmement, il convient de prêter attention aux pouvoirs budgétaires normaux d'un parlement national concernant la préparation, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation du budget national. En réalité, de nombreux parlements nationaux ne disposent pas de ces pouvoirs. En d'autres termes, ils n'ont peut-être pas les ressources institutionnelles ou l'indépendance politique nécessaires pour faire beaucoup dans ce domaine.

Pour certains - et j'inclurais mon propre pays, l'Irlande, dans cette catégorie - l'approbation du budget manque d'une certaine réalité : en fait, Wehner est allé jusqu'à la décrire comme un mythe constitutionnel<sup>1</sup>. Il est évident que de tels parlements sont mal adaptés à une participation significative au processus du semestre européen.

Un troisième facteur à surveiller est la présence de mesures juridiques établissant spécifiquement des procédures de contrôle pour le semestre européen. Des dispositions sur mesure de cette nature devraient évidemment faciliter les choses. Toutefois, rares sont les systèmes juridiques (voire les parlements eux-mêmes) qui ont adopté de telles dispositions. Le Danemark est le seul État membre à l'avoir fait. D'autres États membres se sont appuyés sur des procédures existantes (par exemple, la Finlande) ou ont agi en utilisant des procédures adoptées de manière informelle.

Enfin, des facteurs politiques peuvent évidemment entrer en ligne de compte. Il y a eu des exemples - par exemple en France - de questions qui ont été soumises au vote une année et qui ont été simplement discutées l'année suivante. Pour diverses raisons - y compris la majorité (ou l'absence de majorité) dont jouit un gouvernement - celui-ci peut ou non vouloir prendre le risque de voir les questions budgétaires soumises à un vote<sup>2</sup>.

### **3. Un résultat de la crise Covid-19 - la facilité de reprise et de résilience**

Le mécanisme de reprise et de résilience est au cœur de l'Europe de demain, le plan de l'UE pour lutter contre les effets économiques de la crise

---

<sup>1</sup> Voir J. Wehner, *Legislatures and the Budget Process : The Myth of Fiscal Control* (Palgrave Macmillan, Houndmills, 2010), p. 141, cité par Kreilinger, *op. cit.* p. 75.

<sup>2</sup> Voir plus généralement, en relation avec le sujet de cette section, y compris les approches spécifiques des différents États membres, Kreilinger, *op. cit.* et du même auteur, *National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership in the Euro Area*, (Jacques Delors Institut, Berlin, 2016) ; D. Fromage et T. van den Brink, *Parliaments in EU Economic Governance: Powers, Potential and Practice* (Routledge, Abingdon-on-Thames, 2019) ; et C. Fasone, *Taking budgetary powers away from national parliaments? : on parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis* (European University Institute Working Paper 2015/37).

Covid-19. Il permet de soutenir les États membres par l'octroi de subventions et de prêts qui, à leur tour, financent des projets définis dans des plans nationaux détaillés de relance et de résilience.

La facilité de reprise et de résilience est basée sur un règlement de l'UE établissant la facilité de reprise et de résilience initialement proposée par la Commission en mai 2020 et approuvée par le Parlement et le Conseil au mois de décembre suivant<sup>1</sup>. Il est donc très récent. Il devrait également être décrit comme faiblement politisé<sup>2</sup> – et une grande partie de cette politisation se concentre sur le Parlement européen. Une disposition spécifique prévoit un dialogue structuré pour interroger la Commission sur la mise en œuvre du dispositif de relance et de résilience. Ces « dialogues sur la relance et la résilience » sont basés sur les dialogues économiques et doivent avoir lieu tous les deux mois<sup>3</sup>. Il est également prévu d'interroger la Commission. La facilité exige des rapports et des examens fréquents. Il existe également un tableau de bord permettant au public et aux tiers de suivre l'évolution de la situation.

Les parlements nationaux sont toutefois très peu impliqués. Ils ne sont pas explicitement mentionnés dans le règlement, qui se contente d'exiger que les plans de rétablissement et de résilience contiennent « un résumé du processus de consultation, mené conformément au cadre juridique national... et la manière dont les contributions des parties prenantes sont prises en compte dans le plan de rétablissement et de résilience ». La référence aux parties prenantes plutôt qu'aux parlements est à la fois remarquable et surprenante. Cependant, la Commission a encouragé l'implication des parlements nationaux. En outre, le Parlement européen a également demandé que cela se produise et a déploré les cas où cela n'a pas été le cas.

Nous pouvons nous pencher brièvement sur trois questions concernant les parlements nationaux dans le cadre de la facilité de reprise et de résilience et des plans de relance et de résilience.

---

<sup>1</sup>Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 instituant le mécanisme de financement de la relance et de la résilience, JO L 57 du 18.2.2021, p. 17-75.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet B. Dias Pinheiro et D. Fromage (eds.), *National and European parliamentary involvement in the EU's economic response to the COVID-19 crisis*, *EU Law Live, Weekend Edition* No. 36, 7 novembre 2020.

<sup>3</sup> Voir B. Dias Pinheiro et C. Sofia Dias, *Parliaments Involvement in the Recovery and Resilience Facility*, document non publié présenté à l'atelier en ligne *Parliaments in times of crises: EMU accountability post-COVID*, 18 novembre 2021, p. 5.

*a) Le rôle des parlements nationaux dans l'adoption des dispositifs de reprise et de résilience*

Le rôle des parlements nationaux dans l'adoption des dispositifs de rétablissement et de résilience est en fait assez limité. Selon les recherches menées par Dias Pinheiro et Sofia Dias<sup>1</sup>, IPEX (la plateforme interparlementaire pour l'échange d'informations sur l'UE entre les parlements nationaux de l'UE et le Parlement européen) indique que seules six contributions parlementaires nationales ont été apportées à la proposition de mécanisme de rétablissement et de résilience. Parmi celles-ci, seules trois ont engagé le dialogue politique. Les autres se sont contentées de partager des informations. Les préoccupations nationales concernaient le financement (en particulier la question de la dépendance de la facilité pour la relance et la résilience sous forme de prêts plutôt que de subventions), la gouvernance et la conditionnalité (donc, par exemple, les questions relatives à l'État de droit)<sup>2</sup>.

*b) Le rôle des parlements nationaux dans l'élaboration des plans de reprise et de résilience*

Le rôle des parlements nationaux dans l'élaboration des plans de relance et de résilience a été remarquablement faible. Selon Dias Pinheiro et Sofia Dias<sup>3</sup>, sur les 33 parlements/chambres nationaux qui ont répondu et dont les opinions ont été consignées dans le 35<sup>e</sup> rapport semestriel de la COSAC<sup>4</sup>, seuls cinq parlements nationaux ont reçu le plan national avant que le projet ne soit adopté. Les autres parlements/chambres nationaux l'ont reçu trop tard pour en faire quoi que ce soit, et seuls quatre autres parlements/chambres nationaux l'ont reçu avant sa soumission, ce qui était de toute façon trop tard pour en influencer le contenu. Il est frappant de constater que la grande majorité (27/33) des parlements/chambres nationaux n'a pas adopté de résolution/opinion sur le plan, bien que seize d'entre eux aient déclaré avoir examiné le document.

*c) Le rôle des parlements nationaux dans la mise en œuvre des plans de reprise et de résilience*

En général, on peut s'attendre à ce que l'approche des parlements nationaux soit liée à leur approche du Semestre européen. En effet, même la conception des plans de relance et de résilience est liée au Semestre européen. Les plans de relance et de résilience doivent être cohérents avec

---

<sup>1</sup>Loc. cit.

<sup>2</sup> Voir à cet égard T. van den Brink, "National Parliaments and the Next Generation EU Recovery Fund", dans Dias Pinheiro et Fromage op. cit. à 21.

<sup>3</sup> Dias Pinheiro et Sofia Dias, loc.cit.

<sup>4</sup> Voir *Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, 35th COSAC Bi-annual Report prepared by the COSAC Secretariat and presented to the LXV Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, Lisbon, 31 May-1 June 2021.*

les défis et les priorités du Semestre européen. La date de soumission des plans de relance et de résilience est la même que celle du semestre européen, à savoir le même délai du 30 avril que pour les programmes nationaux de réforme. En outre, les rapports sur la mise en œuvre des plans de relance et de résilience sont établis deux fois par an dans le cadre du semestre européen.

L'approche des parlements nationaux semble refléter cette similitude. Il est intéressant et peut-être surprenant, compte tenu des sommes en jeu, de constater qu'aucun parlement/chambre nationale - à l'exception de celui du Portugal - n'a mis en place une commission spécifiquement chargée d'examiner les plans de relance et de résilience/la facilité de relance et de résilience<sup>1</sup>.

#### 4. Quelques réflexions finales

Le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux semble destiné à s'entremêler : ou, pour dire les choses autrement, le fédéralisme exécutif qui caractérise le mode de fonctionnement de l'Union européenne donne sans doute lieu à la nécessité d'une Europe des parlements interconnectée. Cette interconnexion peut se faire de différentes manières. La coopération interparlementaire a un rôle clé à jouer à cet égard. La Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance (basée sur l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire) en est un exemple pertinent pour le présent sujet. Cette conférence, qui a lieu deux fois par an - la première fois à Bruxelles pendant la Semaine parlementaire européenne - est examinée plus en détail par d'autres contributeurs au présent ouvrage.<sup>2</sup>

Il convient de souligner que les règles budgétaires au niveau européen ne sont pas nécessairement un jeu à somme nulle - en d'autres termes, les gains de compétence au niveau de l'Union européenne ne signifient pas toujours une perte d'influence pour les parlements nationaux. Bien sûr, le semestre européen limite les politiques budgétaires nationales dans une certaine mesure. Mais il représente également une opportunité pour les parlements nationaux de gagner en influence dans un processus budgétaire qui aurait pu être moins ouvert à une telle intervention lorsqu'il

---

<sup>1</sup>Dias Pinheiro et Sofia Dias, *loc. cit.* à 11.

<sup>2</sup> Voir sur cette conférence, V. Kreiling, "From procedural disagreement to joint scrutiny? The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance" (2018) 10 *Perspectives on Federalism*; I. Cooper, "The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance (the 'Article 13 Conference')" in N. Lupo and C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution* (Hart Publishing, Oxford, 2016), 247 ; et par le même auteur, "The politicization of interparliamentary relations in the EU : constructing and contesting the 'Article 13 conference' on economic governance", (2016) 14 *Comparative European Politics* 196.

était de nature entièrement nationale. On peut soutenir qu'un exécutif budgétaire européen plus fort pourrait en fait soutenir la cause de la responsabilité parlementaire en fournissant une cible plus précise pour les mécanismes de responsabilité que ce qui a été disponible jusqu'à présent.

## VI. LES PARLEMENTS NATIONAUX ET LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN PENDANT L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

**Mme Christine Neuhold, professeure à l'Université de Maastricht**

Les parlements remplissent des fonctions essentielles dans les démocraties. Celles-ci vont du contrôle du travail du gouvernement au débat sur des questions d'actualité. Depuis le début de l'année 2020, la maladie du coronavirus a entraîné des fermetures dans le monde entier, et ce non seulement une fois, mais à plusieurs reprises. Les mesures prises par les États membres ont eu un impact sans précédent sur la vie publique (Neuhold 2020).

C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente contribution, qui examinera tout d'abord la question de savoir comment la pandémie de covid (ou crise de Corona) a effectivement affecté les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne (UE). Ce (bref) tour de force nous permettra ensuite de planter le décor de la question principale de cette contribution : Comment les parlements nationaux se sont-ils engagés dans le processus décisionnel de l'UE depuis l'apparition de la pandémie ? Nous répondrons notamment à cette question en examinant le rôle des parlements nationaux dans la mise en place de la facilité de reprise et de résilience (FRR).

### *1. La polycrise de l'UE et son impact sur les parlements nationaux des États membres*

La pandémie de Covid-19 n'est que la dernière d'une série de crises auxquelles l'UE a été confrontée presque sans relâche au cours des deux dernières décennies. L'ancien président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a qualifié cette situation de « polycrise », soulignant que « nos différents défis – des menaces pour la sécurité dans notre voisinage et à l'intérieur de nos frontières à la crise des réfugiés et au référendum britannique – ne sont pas seulement arrivés en même temps. Ils se nourrissent les uns les autres, créant un sentiment de doute et d'incertitude dans l'esprit de nos concitoyens » (Juncker 2016).

Les crises sont perçues comme des menaces sérieuses pour les valeurs fondamentales d'un système social, souvent d'une manière sans précédent et même inconcevable (Rosenthal et.al. 2001:6). Il n'est donc pas surprenant que, dans de telles circonstances, la légitimité d'*output* (performance politique) soit largement privilégiée, au détriment de la légitimité d'*input* (représentation des citoyens, consultation des parties prenantes et des parlementaires) ainsi que d'aspects importants de la légitimité d'*throughput* (transparence, ouverture, inclusion et responsabilité) (Schmidt 2021). La lutte permanente de l'UE contre les crises soulève d'importantes questions de légitimité démocratique.

Comment la pandémie a-t-elle affecté les acteurs clés des systèmes démocratiques, en l'occurrence les parlements nationaux des États membres de l'UE ? Au sein de l'UE en particulier, les parlements sont considérés comme ayant fait preuve de leur « résilience et de leur capacité d'adaptation à l'époque du coronavirus ». C'est ce qu'a établi une équipe franco-israélienne de chercheurs qui a analysé 160 pays dans le monde. Le coronavirus n'a donc pas « tué les parlements dans les pays où ces institutions étaient présentes, anciennes et fonctionnelles » (Rozenberg 2020:3). Il existe encore quelques exceptions à cette règle. L'un des exemples les plus notables est celui de la Hongrie, où le gouvernement a annoncé qu'il gouvernerait par décret pour une période indéfinie. En vertu d'une loi adoptée par le parlement hongrois le 30 mars 2020, le gouvernement peut prolonger l'état d'urgence pour une durée indéterminée. Le projet de loi a également introduit des peines de prison allant jusqu'à cinq ans pour la diffusion de fausses informations, entravant ainsi la réponse gouvernementale à la pandémie. Le président de la commission des libertés civiles du Parlement européen a exprimé son inquiétude à ce sujet. Si les États membres ont la responsabilité de prendre des mesures de protection en ces temps difficiles, les droits fondamentaux, l'État de droit et les principes démocratiques doivent être respectés (Neuhold 2020). Comme le souligne Rozenberg, ces régimes souffraient déjà du phénomène de « contrecoup démocratique ». Les dirigeants autoritaires étaient déjà là, et ils ont simplement saisi la fenêtre d'opportunité ouverte par la pandémie pour renforcer leur rôle (Rozenberg 2020).

Une étude comparative approfondie des relations entre l'exécutif et le législatif, également menée au début de la pandémie, montre également que les parlements ont réagi de manière « hétérogène » à la crise. Après les premiers blocages « durs » - et, dans certains États membres, les fermetures de parlements (comme en Belgique) - certaines des pratiques de contrôle « normales/usuelles » ont été progressivement rétablies. Dans d'autres parlements, le contrôle du gouvernement a pris le devant de la scène afin de limiter la domination de l'exécutif. Les parlements ont alors proposé des solutions pragmatiques et innovantes telles que la vidéoconférence, etc. Cela a été particulièrement le cas dans les pays qui peuvent compter sur une longue tradition parlementaire, comme les parlements français et britannique (Griglio 2020). Cela confirme une fois de plus l'hypothèse selon laquelle les parlements qui sont fermement ancrés dans les processus de gouvernance ont été en mesure de faire face à la crise de manière plus robuste.

Nous allons maintenant passer du niveau national à l'arène européenne pour voir comment les parlements nationaux se sont engagés avec l'UE face à cette crise aux multiples facettes. Nous nous concentrerons ici sur la création du fonds de relance pour l'Europe, le mécanisme de relance et de résilience (RRF). Ce FRR est considéré comme étant au cœur de la réponse de l'UE à la crise.

## **2. L'interaction des parlements nationaux avec l'échelon européen pendant la crise : l'exemple de la facilité de reprise et de résilience (FRR)**

Une préoccupation majeure concernant le rôle des parlements nationaux dans le domaine des affaires fiscales et économiques est que leur marge de manœuvre serait réduite par les règles et réglementations européennes. Dans la crise Covid-19, les parlements nationaux se sont vus marginalisés par leurs propres gouvernements : Les décisions importantes étaient prises par les chefs d'État ou de gouvernement au sein du Conseil européen (Kreilinger 2020). Les parlements nationaux ne peuvent donc pas être considérés comme ayant été au centre des débats sur la facilité de reprise et de résilience (FRR) (Kreilinger 2020:12). Les principales décisions ont été prises par le Conseil européen, qui est considéré comme plus performant en temps de crise. La première avancée a eu lieu lors de la réunion du Conseil européen du 23 avril 2020, au cours de laquelle la Commission a été invitée à mettre en place un fonds de relance. Elle a ensuite présenté sa proposition le 28 mai 2020. Cet outil a été couplé au prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Ensemble, ces mécanismes représentent un montant total de 1,8 trillion d'euros.

Le RRF est lié au Semestre européen. Il convient de noter que pour avoir accès aux fonds du RRF, les États membres doivent soumettre des plans nationaux de relance et de résilience (PNRR). Ils doivent alors présenter des propositions convaincantes qui abordent la réforme économique et proposent des projets d'investissement public. Les principaux choix concernant l'affectation des fonds sont donc faits au niveau de l'État membre. Il existe un potentiel évident pour un meilleur contrôle parlementaire des plans nationaux de relance et de résilience (PNRR), comparé aux précédents programmes nationaux de réforme du Semestre européen, simplement parce que les enjeux sont plus importants (Kreilinger 2020). Selon l'Institut syndical européen, il serait judicieux d'élargir la responsabilité de la gestion du FRR devant le Parlement européen et les partenaires sociaux au niveau national ou européen. Cela donnerait un élan durable à l'intégration européenne (Creel et al. 2021).

Les parlements nationaux devaient également ratifier la décision relative aux ressources propres (ORD), qui définit le mode de financement du budget de l'UE. Il s'agissait d'une condition préalable au lancement de l'instrument de relance « Next Generation EU » (NGEU). L'UE de nouvelle génération est un instrument de relance temporaire qui peut lever jusqu'à 750 milliards d'euros aux prix de 2018 ou quelque 800 milliards d'euros par le biais d'obligations émises sur le site<sup>1</sup>. L'entrée en vigueur de l'ORD nécessite l'approbation de tous les États membres de l'UE conformément à leurs exigences constitutionnelles. Dans une majorité d'États membres, c'est

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en)



le parlement national qui est responsable de la ratification de la décision. Dans les autres, le gouvernement décide seul de l'approbation<sup>1</sup>. Ici, c'est le gouvernement qui décide de ratifier la décision, puis le parlement est informé et peut tenir un vote qui n'est pas contraignant.

Il y avait un grand sentiment d'urgence à ratifier l'ORD, faute de quoi l'instrument de recouvrement du NGEU n'entrerait pas en vigueur. L'objectif était d'achever la procédure de ratification avant l'été 2021, afin d'assurer le lancement du NGEU dans les délais impartis. À noter que sur les 20 parlements nationaux qui devaient ratifier l'ORD, tous l'ont fait et rapidement. Tous les États membres ont désormais ratifié la directive et l'ont notifiée au Conseil avant la fin du mois de mai 2021. Par conséquent, le 1er juin 2021, la nouvelle ORD est entrée en vigueur, permettant à la Commission de commencer à emprunter des ressources pour l'instrument de recouvrement (Creel et al. 2021).

Quant à la question de savoir comment les parlements nationaux ont interagi avec l'UE de manière plus générale, il faut dire que les parlements nationaux se sont principalement concentrés sur leur réorganisation à la lumière de la pandémie et se sont attachés à demander des comptes à leur gouvernement. Nous constatons que les parlements nationaux n'ont pas eu beaucoup recours aux outils dits de Lisbonne. Ils ne se sont pas engagés dans le système d'alerte précoce, qui permet aux parlements nationaux de signaler collectivement à la Commission européenne une violation du principe de subsidiarité dans les projets législatifs de l'UE (Auel et Neuhold 2017). Aucun carton jaune n'a donc été émis depuis le début de la pandémie (le dernier ayant été émis en 2016).

### **3. Quelles issues possibles ?**

La pandémie a eu un impact considérable sur le fonctionnement des parlements nationaux, mais en général, ils ont résisté. Ce n'est que dans les États membres où les traditions démocratiques et parlementaires étaient moins bien établies que l'exécutif a pris le dessus et mis fin au contrôle parlementaire. Dans la majorité des parlements de l'UE, les députés ont trouvé des moyens de débattre - au moins des mesures de crise les plus importantes - et se sont réunis en ligne, une fois que la pandémie a frappé au printemps 2020.

Nous constatons cependant que le contrôle parlementaire s'est concentré sur le niveau national plutôt que sur l'arène européenne. Les parlements nationaux semblent avoir été actifs lorsqu'ils le devaient vraiment, par exemple lors de la ratification de la décision relative aux

---

<sup>1</sup> Dans sept cas, il s'agissait des gouvernements de Slovaquie, de Malte, de Chypre et de Lettonie. Irlande et République tchèque

ressources propres, mais ils ont été tenus à l'écart des débats sur la facilité de récupération et de résilience (RRF).

Ils ont peu utilisé les mécanismes de contrôle parlementaire prévus par le traité de Lisbonne et n'ont pas distribué de cartons jaunes, par exemple.

## SESSION 3

### LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE AU NIVEAU DE L'UNION

#### I. INTRODUCTION

##### **M. Didier Marie, vice-président de la commission des affaires européennes du Sénat français**

Dans quelques jours la France présidera le Conseil de l'Union européenne et le Parlement français organisera ou co-organisera neuf réunions interparlementaires ; de son côté, le Parlement européen a déjà prévu d'organiser, sur la même période, 7 réunions supplémentaires tandis que l'actuelle présidence slovène en ajoutera encore deux autres. La plupart de ces 18 réunions n'existaient pas lors de la dernière présidence française, en 2008, ce qui montre la montée en puissance récente de la coopération interparlementaire.

Mais cette multiplication des réunions va-t-elle de pair avec un approfondissement des travaux de ces conférences ?

Je participe régulièrement aux réunions de la COSAC et j'entends les collègues qui assistent aux autres conférences : nous n'avons pas toujours le sentiment que ces réunions permettent de véritablement exercer un contrôle démocratique sur les institutions européennes. La pandémie a en outre supprimé l'un des intérêts de ces réunions, qui était de faire naître et d'alimenter des liens personnels entre les parlementaires de toute l'Union, afin d'échanger bien au-delà de la seule conférence.

La coopération interparlementaire a connu plusieurs évolutions récentes, à commencer par une spécialisation des conférences. Je pense en particulier aux réunions dédiées au contrôle d'Europol, au contrôle d'Eurojust et peut-être demain au contrôle de Frontex. Ces agences ont la particularité d'être des autorités européennes, tout en réunissant des autorités nationales. Le contrôle interparlementaire est donc une solution naturelle.

La conférence sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance est particulièrement importante, car elle concerne des domaines où les Parlements nationaux ont traditionnellement un pouvoir très important : le budgétaire et la politique économique. Elle revêt une importance particulière pour les pays de la zone euro, dans la mesure où l'abandon des monnaies nationales constitue un partage implicite de souveraineté, avec la création d'une Banque centrale européenne, d'essence fédérale. Cette intégration monétaire très poussée renforce l'unité du marché

intérieur et appelle une gouvernance économique plus intégrée, ce qui doit s'accompagner d'un contrôle démocratique lui aussi plus poussé.

Cette troisième session sera donc l'occasion de s'interroger sur tous ces aspects et de réfléchir à des pistes pour rendre plus opérante la coopération entre les parlements de l'Union européenne.

## II. LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE AU NIVEAU POLITIQUE ET ADMINISTRATIF, DANS LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE EUROPÉEN

**M. Nicola Lupo, professeur de droit public à l'université Luiss Guido Carli de Rome, ancien fonctionnaire de la Chambre des députés italienne**

### 1. Introduction

Permettez-moi tout d'abord de remercier le Sénat français et, plus précisément, les présidents Larcher et Rapin ainsi que le docteur Revellat pour leur très aimable invitation à ce colloque extrêmement bien conçu, qui se déroule dans une institution aussi prestigieuse et dans le sillage du début du semestre sous la présidence française. Ma contribution portera sur la coopération interparlementaire, tant au niveau politique qu'administratif, en cherchant à démontrer son rôle crucial, bien que peu développé, dans le système parlementaire euro-national.

Cette contribution ne se propose pas de répertorier tous les instruments de la coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne, à commencer par les conférences interparlementaires, car plusieurs membres du Sénat français connaissent beaucoup mieux que moi nombre de ces instruments<sup>1</sup>. Les citoyens intéressés devraient également pouvoir obtenir des informations suffisantes sur ces instruments grâce au nouveau site web IPEX. Bien que la nouvelle version du site représente une nette amélioration par rapport à la précédente, elle reste principalement destinée aux experts et aux acteurs du processus, plutôt qu'au grand public. Peut-être pourrait-on concevoir un autre instrument, distinct, qui s'adresserait plutôt au public.

L'instrument de coopération interparlementaire le plus récent et probablement le plus innovant est la Conférence sur l'avenir de l'Europe (COFE), qui expérimente un large éventail de mécanismes de démocratie participative<sup>2</sup>. Cependant, il semble trop tôt pour évaluer si, et le cas échéant comment, cette conférence a réussi à concevoir une nouvelle phase du processus d'intégration européenne.

---

<sup>1</sup> En outre, les études sur la coopération interparlementaire dans l'UE sont devenues assez nombreuses au cours de la dernière décennie : par exemple, voir B. Crum, J.E. Fossum (eds.), *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics : The European Union and Beyond*, ECPR Press, Colchester, 2014 ; C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2015 ; N. Lupo, C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart, Oxford, 2016 ; F. Lanchester (ed.), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano, 2016 ; et K. Raube, M. Müftüler-Baç, J. Wouters (eds.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations. An Essential Companion*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019.

<sup>2</sup> Sur les nouveautés de cette conférence, voir, entre autres, F. Fabbrini, *The Conference on the Future of Europe : Process and prospects*, in *European Law Journal*, 2021.

Je préfère consacrer une attention particulière au contexte institutionnel, et à son interprétation possible, dans lequel se développe la coopération interparlementaire dans l'UE, en la replaçant dans le contexte du système parlementaire euro-national (voir *infra*, par. 2) et en soulignant les spécificités de la coopération interparlementaire dans l'UE : en particulier, le fait que le dialogue constant entre les législatures nationales et le Parlement européen représente une dimension constitutionnellement pertinente dans l'architecture globale de l'Union européenne. Ma contribution traite ensuite de deux questions plus spécifiques, liées à des tendances plus générales qui intéressent actuellement les institutions de l'UE, en cherchant à analyser, bien que toujours en termes généraux, leur effet sur la coopération interparlementaire tant au niveau politique qu'administratif : 1) les effets de la pandémie du virus Covid-19 et de la possibilité d'avoir une activité interparlementaire « à distance » ; et 2) les conséquences d'une Europe plus asymétrique et des accords bilatéraux entre les États membres.

## 2. Le concept de système parlementaire euro-national

Les tentatives de définition du rôle des parlements au sein de l'UE ont donné lieu à de nombreuses alternatives. La coexistence de plusieurs niveaux de représentation politique n'est pas très courante, étant donné que l'UE n'est pas une fédération et que le niveau supranational s'ajoute au mécanisme national de représentation politique traditionnellement bien ancré et, dans plusieurs États membres, aux assemblées élues préexistantes au niveau infranational<sup>1</sup>.

L'un des concepts les plus couramment utilisés pour identifier un tel environnement est celui de « champ parlementaire à plusieurs niveaux ». Cette notion englobe « un large éventail d'institutions parlementaires à différents niveaux au sein de l'UE » et démontre l'existence d'une « sphère transnationale de représentation démocratique intégrée autour d'un ensemble de normes qui délimitent certaines valeurs fondamentales et une pratique démocratique partagée »<sup>2</sup>.

Par rapport à ce concept, la référence à un système parlementaire euro-national vise à souligner que les parlements individuels ne sont pas les seuls à jouer un jeu, qui est réservé exclusivement aux parlements, ayant à sa base la représentation politique des citoyens. Au contraire, les parlements, même dans leurs relations interparlementaires, jouent le même jeu que les

---

<sup>1</sup> Voir, parmi tant d'autres, C. Fasone, *What Role for Regional Assemblies in Regional states ? Italy, Spain and United Kingdom in Comparative Perspective*, in *Perspectives on Federalism*, 2012, 4(1), p. 171 ff.

<sup>2</sup> B. Crum, J.E. Fossum, *The multilevel parliamentary field : A framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 2009, 1(2), p. 249-271.

exécutifs, qui consiste à déterminer l'orientation politique générale de l'Union européenne<sup>1</sup>.

C'est pourquoi le contexte dans lequel les parlements opèrent ne peut être caractérisé comme un simple « champ » – c'est-à-dire un lieu où les relations de pouvoir peuvent être déterminées par des « ressources moins formelles, telles que l'accès à l'information, l'ancienneté, les contacts »<sup>2</sup>. Il s'agit plutôt d'un « système », caractérisé par des procédures juridiquement contraignantes et constitutionnellement pertinentes, ainsi que par les relations de confiance qui lient les parlements nationaux (ou au moins leur chambre basse) à leurs exécutifs, et la relation de confiance entre la Commission et le Parlement européen<sup>3</sup>.

Il est nécessaire de garder à l'esprit qu'une relation de confiance entre le gouvernement et au moins une branche du Parlement est requise dans 26 des 27 États membres de l'Union<sup>4</sup>. La seule exception est Chypre, un

---

<sup>1</sup> En utilisant l'expression « direction politique », j'ai l'intention d'engager la notion qui, dans la recherche constitutionnelle italienne, est appelée « indirizzo politico » : c'est-à-dire la manière dont les principales politiques publiques sont conçues, en particulier entre l'exécutif, le Parlement et, bien sûr, les citoyens, dans leur rôle d'électeurs à travers les élections générales. Voir, entre autres, V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, p. 53 ff. Voir aussi T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 162 et suivantes ; E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 75 et suivantes ; T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 134 et suivantes ; M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, p. 43 et suivantes ; P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, p. 26 et suivantes ; M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri et L. Ventura (eds.), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998 ; C. Tripodina, L'« indirizzo politico » nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo, in *www.rivistaaic.it*, 2018, no. 1 ; A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, no 1, pp. 17 et suivantes ; A. de Crescenzo, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, spec. p. 27 ff.

<sup>2</sup> B. Crum, J.E. Fossum, *The multilevel parliamentary field : A framework for theorizing representative democracy in the EU*, cit. p. 264. Sur les dynamiques de coopération et de concurrence au sein du champ, voir B. Crum, *Patterns of contestation across EU parliaments : four modes of inter-parliamentary relations compared*, in *West European Politics*, 45(2), 2022, pp. 242-261 ; et A. Herranz-Surrallés, *Settling it on the multilevel parliamentary field ? A fields approach to interparliamentary cooperation in foreign and security policy*, in *West European Politics*, 45(2), 2022, pp. 262-285.

<sup>3</sup> Sur le « système parlementaire euro-national », voir C. Fasone, N. Lupo, *Conclusion. Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System*, in N. Lupo, C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in a Composite European Constitution*, cit. p. 345 et s. ; A. Manzella, *The European Parliament and the National Parliaments as a System*, in S. Mangiameli (ed.), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States*, Springer, Cham, 2017, p. 47 et s. ; N. Lupo, G. Piccirilli, *Introduction : the Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in N. Lupo, G. Piccirilli (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, Hart, Oxford, 2017, p. 1 ss. Pour quelques critiques à cette formule, voir B. Crum, *National Parliaments and Constitutional Transformation in the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, no. 4, p. 817-835.

<sup>4</sup> Voir R. Ibrido, *L'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza costituzionale dei sei Stati fondatori*, in R. Ibrido, N. Lupo (eds.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit. p. 57 et suivantes ; F. Clementi, « La V Repubblica francese

pays qui a adopté une forme de gouvernement classiquement présidentielle, basée sur la séparation stricte entre le Président, élu directement par le corps électoral, et le Parlement.

Si l'on ajoute que les six États membres fondateurs se caractérisaient tous, lors de la fondation des communautés européennes, par une forme parlementaire de gouvernement, on peut en déduire que la relation de confiance entre le gouvernement et le Parlement semble être une sorte de « tradition constitutionnelle » au sein de l'Union européenne. Et que l'ensemble de l'architecture institutionnelle prévue par les traités, ainsi que les modèles de mise en œuvre du droit de l'UE supposent, pour leur bon fonctionnement, l'existence d'une relation de confiance entre le Parlement et le Gouvernement au sein des États membres, afin d'assurer complètement, bien qu'indirectement, la légitimité et la responsabilité prévues par l'article 10 du TUE<sup>1</sup>. La France est, bien sûr, une exception à cet égard, et une exception très pertinente : comme le référendum de 2005 sur le traité constitutionnel l'a montré très clairement, chaque fois que la volonté d'un gouvernement national et l'orientation de son opinion publique ne coïncident pas, des problèmes se posent non seulement pour ce pays, mais aussi pour l'Union européenne.

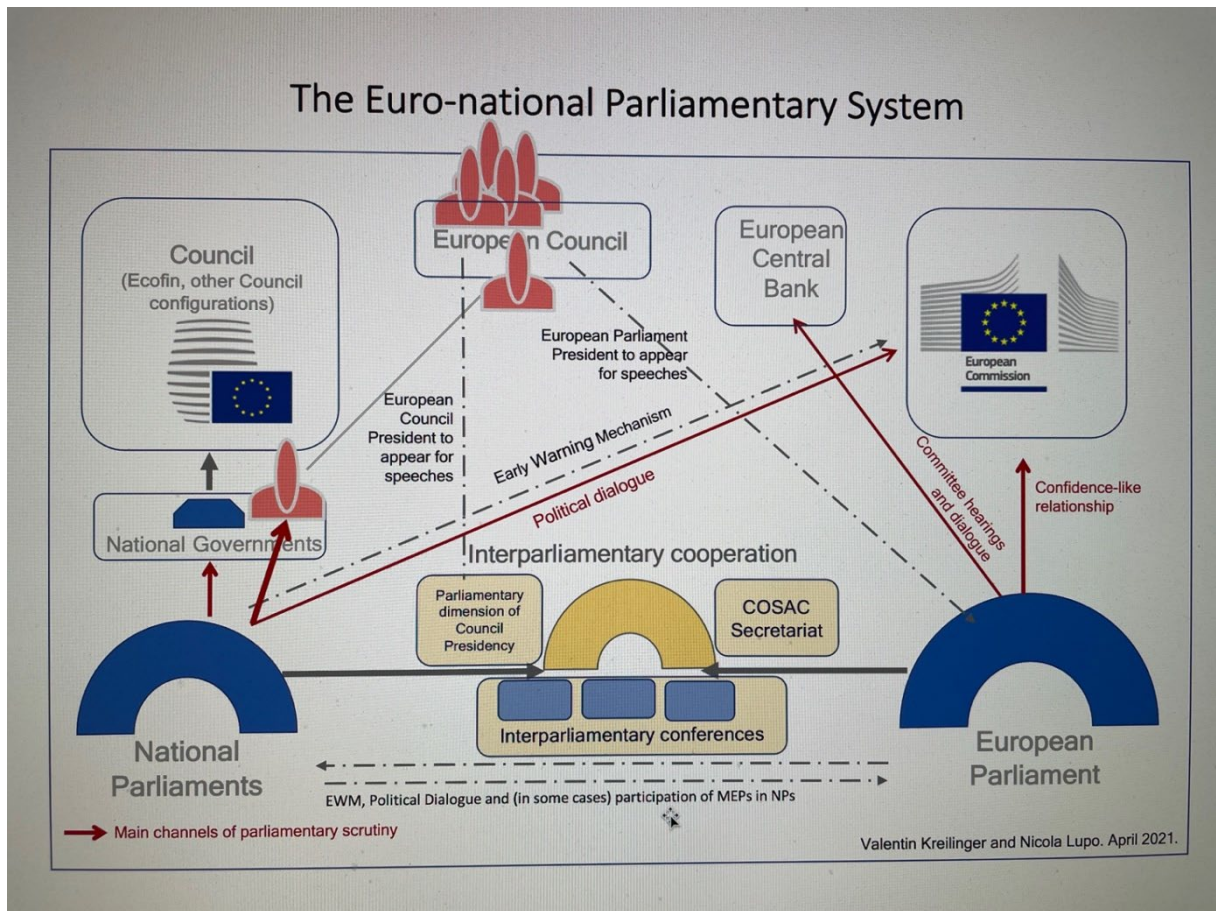
Voici une représentation graphique (simplifiée) du système parlementaire euro-national :

---

*e il ciclo di razionalizzazioni degli anni Settanta », R. Ibrido, N. Lupo (eds.), « Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri », cité dans "La V Repubblica francese e il ciclo di razionalizzazioni degli anni Settanta », p. 85 et suivantes, p. 85 et suivantes ; M. Olivetti, « Il regime parlamentare nell'Europa centro-orientale dopo il 1989 », R. Ibrido, N. Lupo (eds.), "Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri », cit. p. 113 et suivantes.*

<sup>1</sup> Cf. R. Ibrido, N. Lupo, "Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea, cit., p. 24 ff.





Vous pouvez vous placer dans l'une ou l'autre des institutions nationales présentées dans le graphique (parlement national ou gouvernement national) et voir combien de relations votre institution est appelée à développer avec les institutions nationales ainsi qu'avec les institutions de l'Union européenne. Ou, bien sûr, inversement, adoptez le point de vue d'une institution de l'Union européenne. Ou encore, imaginez-vous comme l'un des organismes de coopération interparlementaire. Toutes ces relations structurent le système parlementaire euro-national et donnent souvent lieu à des procédures euro-nationales qui englobent à la fois les institutions européennes et nationales et qui sont régies par le droit communautaire et le droit national.

### 3. Les fonctions de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne

Le concept de système parlementaire euro-national permet d'identifier les principales fonctions de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne. Pour expliquer sa contribution à l'architecture globale de l'UE, il peut être utile de s'attaquer à certains mythes concernant cette dimension, afin de clarifier ce que la coopération interparlementaire n'est pas, à la lumière de la conception du système.

Tout d'abord, comme le montre clairement le graphique et comme on peut également le déduire du texte des traités, la coopération interparlementaire ne fonctionne pas comme une chambre « virtuelle » supplémentaire et ne crée pas un canal de représentation ou de légitimité supplémentaire et autonome au sein de l'Union européenne. Les canaux de représentation sont doubles et coexistent nécessairement, conformément à l'article 10 TUE, dans le contexte du Parlement européen d'une part, et des parlements nationaux (et des citoyens nationaux) d'autre part.

Deuxièmement, et à l'opposé, la coopération interparlementaire n'est pas simplement un domaine réservé exclusivement aux parlements, visant à assurer un échange mutuel d'informations et de bonnes pratiques. Bien sûr, ces fonctions peuvent également être remplies par la coopération interparlementaire, mais dans l'Union européenne, les enjeux sont nécessairement beaucoup plus importants : dans ce contexte, la coopération interparlementaire est un outil qui sert à l'élaboration des politiques, appelé à renforcer la responsabilité démocratique, ainsi qu'à influencer les relations de confiance cruciales qui existent au niveau national et la définition de l'orientation politique générale de l'Union européenne.

En termes plus positifs, cela signifie que la coopération interparlementaire est un élément essentiel qui structure le système parlementaire euro-national et qui, s'il est développé de manière appropriée, pourrait contribuer à accroître la responsabilité des exécutifs (fragmentés et donc puissants) au sein de l'Union européenne.

Cette fonction de la coopération interparlementaire est devenue encore plus nécessaire à la lumière de l'évolution de l'Union européenne. Lorsque la méthode communautaire était la seule option possible, on peut dire qu'il n'y avait pas de rôle collectif spécifique pour les parlements nationaux au sein des Communautés européennes. Chacun d'entre eux était simplement appelé à désigner ses représentants au Parlement européen et à contrôler l'activité de son exécutif en ce qui concerne sa politique européenne. Durant cette période, qui, comme on le sait, s'est achevée avec le traité de Maastricht, les parlements nationaux étaient souvent cachés derrière leurs gouvernements, et l'orientation politique générale était principalement déterminée par la Commission européenne, qui représentait le principal moteur du processus d'intégration, et dont la responsabilité politique était au moins partiellement assurée par le Parlement européen.

Après le traité de Maastricht, une fois que la dimension intergouvernementale de l'Union européenne a été créée puis développée au cours des années suivantes, une lacune évidente est apparue en matière de responsabilité parlementaire. Pour dire les choses simplement, en se basant également sur notre graphique, en ce qui concerne l'activité du Conseil européen ainsi que d'autres organes intergouvernementaux, il n'y a pratiquement aucune forme de contrôle effectif exercé par le Parlement européen. Dans le même temps, chaque parlement national est capable, au

mieux, de contrôler l'activité de son propre exécutif, en vérifiant comment il est parvenu à poursuivre et à protéger les intérêts nationaux<sup>1</sup>. Il n'existe donc aucun mécanisme permettant de vérifier si, et le cas échéant comment, le Conseil européen et les autres organes intergouvernementaux sont en mesure de poursuivre et de protéger les intérêts européens.

Les seuls mécanismes institutionnels qui, dans le paysage institutionnel actuel, sont capables de garantir potentiellement ce type de responsabilité collective des organes intergouvernementaux sont la coopération interparlementaire, et en particulier les conférences interparlementaires.

Ainsi, dans notre graphique, nous pourrions remplacer le Conseil européen par d'autres organes intergouvernementaux, chacun ayant ses propres caractéristiques et son propre instrument interparlementaire. Par exemple, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, face à la Conférence interparlementaire pour la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune. Ou encore l'Ecofin ou plus encore, compte tenu de son caractère informel<sup>2</sup>, l'Eurogroupe, en correspondance avec la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance dans l'UE (dite Conférence de l'article 13, sur laquelle Diane Fromage va concentrer sa contribution). Ou même Europol, avec le groupe de contrôle parlementaire conjoint sur Europol.

Bien sûr, on pourrait faire valoir que tous les instruments existants de coopération interparlementaire sont insuffisants et proposer la création de nouveaux organes. La proposition la plus connue à cet égard est celle de Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez, qui ont suggéré la création d'une nouvelle assemblée pour la zone euro, composée de quatre cinquièmes de députés nationaux (MP) délégués par les

---

<sup>1</sup> Voir E. Griglio, *Divided accountability of the Council and the European Council. The challenge of collective parliamentary oversight*, in D. Fromage e A Herranz Surrallés (eds.), *Executive-Legislative (Im)Balance in the European Union*, Oxford, Hart, 2020, pp. 51-66.

<sup>2</sup> Récemment confirmé par la CJUE dans l'affaire *Chrysostomides* (affaires jointes C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P et C-604/18 P Conseil c. *Chrysostomides & Co.* et autres ECLI:EU:C:2020:1028). Voir I. Staudinger, *The Court of Justice's Self-restraint of Reviewing Financial Assistance Conditionality in the Chrysostomides Case*, in [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), Vol. 6, 2021, No 1, *European Forum, Insight of 28 May 2021*, pp. 177-188. Sur la nature de l'Eurogroupe et sur la question de sa responsabilité, voir : P. Craig, *The Eurogroup, power and accountability*, in *European Law Journal*, 23 (3-4), 2017, p. 234 et suivantes ; B. Crum, *Parliamentary Accountability in Multilevel Governance : What Role for Parliaments in Post-Crisis EU Economic Governance*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, p. 268 et suivantes ; M. Markakis, *Accountability in the Economic and Monetary Union : Foundations, Policy, and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2020, spéc. p. 120 et suivantes ; V.A. Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, OUP, 2020, spéc. p. 123 et suivantes.

parlements nationaux de la zone euro et d'un cinquième de membres du Parlement européen (MEP)<sup>1</sup>.

#### **4. Les différences entre la coopération interparlementaire au sein de l'UE et la diplomatie parlementaire**

Il est important de souligner et de clarifier le contexte dans lequel s'inscrit la coopération interparlementaire de l'UE afin de démontrer que sa nature et sa fonction sont presque totalement différentes des autres formes de coopération interparlementaire : dans l'Union européenne, l'objectif poursuivi par la coopération interparlementaire est assez éloigné de ce que l'on appelle la « diplomatie parlementaire »<sup>2</sup>. Dans ce cas, comme nous l'avons déjà souligné, les parlements débattent de questions relatives à l'orientation politique (« *indirizzo politico* ») et au contrôle et font le travail pour lequel ils ont été conçus : demander des comptes à l'exécutif et contribuer, bien qu'indirectement, à l'approbation de la législation de l'UE<sup>3</sup>.

Néanmoins, les instruments utilisés dans le cadre de la coopération interparlementaire au sein de l'UE sont souvent les mêmes que ceux utilisés dans le cadre de la diplomatie parlementaire, bien qu'ils visent des résultats différents. Cela peut créer une certaine confusion et fournir des arguments assez faciles à ceux qui cherchent à éviter que les parlements ne développent pleinement ces fonctions.

En effet, de nombreux obstacles tendent à être dressés pour empêcher la pleine utilisation des instruments de la coopération interparlementaire. Il s'agit bien sûr en premier lieu des exécutifs, mais aussi parfois du Parlement européen, qui cherche à éviter la création de nouveaux organes qu'il ne peut contrôler pleinement, et dans certains cas, même de certains parlements nationaux, qui préfèrent laisser une plus grande marge d'action aux gouvernements nationaux et à la Commission européenne dans l'élaboration des politiques de l'Union européenne. Tous ces protagonistes

---

<sup>1</sup> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste, A. Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017, et Idd, *How to democratize Europe*, Harvard University Press, Cambridge, 2019. Pour une discussion critique de cette proposition, voir C. Fasone, N. Lupo, A. Vauchez (eds), *in Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Il mulino, Bologna, 2020. Voir également *infra*, par. 7.

<sup>2</sup> L'expression « diplomatie parlementaire » s'est largement répandue pour identifier les outils et les procédures utilisés pour mettre en œuvre les stratégies fondamentales de l'activité « extérieure » des parlements : R. Cutler, *The OSCE Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in Comparative Perspective*, in *Studia Diplomatica*, LIX(2), 2006, pp. 79-93 ; F.G. Weisglas, G. de Boer, *Parliamentary Diplomacy*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, II(1), 2007, pp. 93-99 ; L.M. De Puig, *International Parliaments*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2008, notamment p. 22 et suivantes ; A. Malamud, S. Stavridis, *Parliaments and parliamentarians as international actors*, in B. Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Routledge, London, 2011, pp. 101-115.

<sup>3</sup> J'ai tenté de présenter cet argument dans E. Griglio, N. Lupo, *Inter-parliamentary Cooperation in the EU and outside the Union : Distinctive Features and Limits of the European Experience*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, 2018, p. 57 ff.

du système parlementaire euro-national préfèrent donc attribuer un rôle très limité à la coopération interparlementaire et peuvent facilement adopter des arguments, tant explicites qu'implicites, basés sur le fait que les principaux instruments utilisés semblent être extrêmement similaires à ceux que les mêmes députés rencontrent également dans leurs relations avec les institutions extracommunautaires.

Cette ambiguïté contribue à expliquer la plupart des débats sur les principales caractéristiques et limites des conférences interparlementaires. Leur création en tant qu'organes pléthoriques, strictement organisés en fonction de la nationalité, et permettant même une composition variable des délégations nationales, n'a pas encouragé leur utilisation intensive en tant qu'institutions contribuant à garantir la responsabilité politique des exécutifs au sein de l'UE.

D'autres éléments de faiblesse sont liés à la fréquence de leurs réunions, qui ne se tiennent que deux fois par an, selon un calendrier plutôt ritualisé et rigide, à l'adoption d'ordres du jour très larges et discontinus et au manque de continuité dans l'adhésion et la participation des députés. Ces modalités, empruntées aux procédures traditionnelles des réunions de la diplomatie parlementaire, ne permettent pas aux conférences interparlementaires d'adapter leur activité aux différentes étapes et contenus du processus décisionnel intergouvernemental dans l'UE, ni de les intégrer structurellement dans le fonctionnement des parlements nationaux<sup>1</sup>. Enfin, la discontinuité de la présidence et la dépendance du secrétariat, qui découlent également des habitudes traditionnelles de la diplomatie parlementaire, constituent d'autres faiblesses des conférences interparlementaires.

## **5. Le débat sur la dimension administrative de la coopération interparlementaire**

La particularité soulignée de l'expérience de l'UE s'applique à la fois à la dimension politique et à la dimension administrative de la coopération interparlementaire. Comme on le sait, certains aspects de la diplomatie parlementaire concernent également les administrations parlementaires, c'est-à-dire les fonctionnaires non élus qui travaillent pour et au nom des représentants élus, en fournissant des services d'appui à l'institution parlementaire<sup>2</sup>.

Compte tenu de la complexité et de la nouveauté des instruments de coopération interparlementaire dans l'UE, certains chercheurs les ont décrits

---

<sup>1</sup>N. Lupo, E. Griglio, *Conference on Stability, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, XL(3), 2018, p. 358-373.

<sup>2</sup>T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo, *Making representative democracy work : the role of parliamentary administrations in the European Union*, in *The Journal of Legislative Studies*, 27(4), 2021, pp. 477-493.

comme étant à l'origine d'une sorte de processus de bureaucratisation, plutôt que d'une véritable démocratisation, car cette dernière nécessiterait une plus grande implication des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'UE<sup>1</sup>.

Deux contre-arguments peuvent être soulevés en réponse à cet argument, qui est plutôt intelligent et solide. Premièrement, cet élargissement du rôle exercé par les administrations parlementaires pourrait avoir eu lieu à un stade initial, peu après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en ce qui concerne certains instruments de coopération interparlementaire et certains nouveaux mécanismes visant à impliquer les parlements nationaux dans les processus décisionnels de l'UE, tels que le mécanisme d'alerte précoce<sup>2</sup>. En d'autres termes, lorsque ces instruments ont été conçus et mis en œuvre pour la première fois, une plus grande marge de manœuvre a été laissée aux administrations parlementaires, car les députés nationaux avaient manifestement besoin d'une plus grande assistance de la part de leur personnel non élu pour naviguer dans ces processus complexes.

Deuxièmement, le rôle plus important attribué aux administrations parlementaires dans les affaires européennes, comparé au rôle que les administrations parlementaires exercent habituellement dans les politiques nationales, peut être considéré, au moins en partie, comme représentant un effet d'une différence pertinente entre les caractéristiques de l'élaboration des politiques européennes et nationales, en ce qui concerne le mélange entre la politique et l'expertise - la technocratie. En d'autres termes, le rôle crucial généralement attribué à l'expertise-technocratie dans la dynamique institutionnelle de l'Union européenne nécessite certaines adaptations dans plusieurs États membres, dans lesquels les experts et les non-élus jouent généralement un rôle mineur. Cette différence peut être considérée, par exemple, comme l'une des raisons qui sous-tendent la formation de gouvernements technocratiques en Italie<sup>3</sup>.

Si cette logique peut expliquer le rôle plus important attribué aux administrations parlementaires dans le développement de la coopération interparlementaire, il est également possible d'indiquer quelques options qui

---

<sup>1</sup>T. Christiansen, A.L. Högenauer, C. Neuhold, *National parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratisation plutôt que démocratisation ?*, in *Comparative European Politics*, 12(2), 2014, pp. 121-140. Voir également T. Winzen, *Bureaucracy and Democracy: Intra-Parliamentary Delegation in European Union Affairs*, in *Journal of European Integration*, 2014, Vol. 36, No. 7, pp. 677-695.

<sup>2</sup>Pour la remarque selon laquelle le MEF a un impact marginal sur l'élaboration des politiques de l'UE et a attiré davantage l'attention des bureaucrates et des universitaires que celle des députés nationaux, voir T. Raunio, *Les parlements nationaux sont-ils mal conseillés ? Examen critique du Mécanisme d'alerte précoce*, in *Revue internationale de politique comparée*, 20(1) 2013, pp. 73-88 ; T. Raunio, T. Winzen, *Redirecting national parliaments : Setting priorities for involvement in EU affairs*, in *Comparative European Politics*, Vol. 16, 2, 2016, pp. 310-329.

<sup>3</sup>Voir N. Lupo, *Un governo "tecnico-politico" ? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, n. 8, 24 marzo 2021, p. 134 ff.

pourraient contribuer à rééquilibrer le mélange entre politique et expertise-technocratie dans la coopération interparlementaire.

Tout d'abord, l'attribution à la Conférence des Présidents d'un rôle de coordination plus clair des multiples mécanismes de coopération interparlementaire, comme certains l'imaginent<sup>1</sup>, pourrait représenter un niveau de décision politique plus approprié. Cela s'explique par le fait que les présidents sont normalement des personnalités politiques de premier plan, tout en assumant la responsabilité de leur administration parlementaire. Dans cette optique, une COSAC (Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne) plus forte devrait être étroitement liée à la Conférence des présidents et aux différentes commissions permanentes (ainsi qu'à leur personnel).

Un deuxième moyen de trouver un meilleur équilibre entre la politique et l'expertise-technocratie devrait consister à développer davantage la coopération interparlementaire par le biais d'un « interparlementarisme par commission »<sup>2</sup>. Au lieu de multiplier les assemblées ou les conférences, il serait plus utile que la coopération interparlementaire travaille avec une plus grande continuité dans des groupes plus restreints, où il est plus facile de prendre en compte la dimension technique, en particulier dans les phases préparatoires. D'ailleurs, la mise en place d'échanges plus documentaires entre les parlements devrait favoriser ce type d'évolution<sup>3</sup>.

## **6. Les effets de Covid-19 et de la possibilité d'avoir une activité parlementaire « à distance »**

Avant 2020, il était communément admis qu'au cours de la dernière décennie, l'Union européenne avait été confrontée à une série de crises qui avaient donné lieu à d'importantes réactions systémiques au niveau supranational et aussi, dans l'équilibre institutionnel, à une nouvelle augmentation du rôle de l'Exécutif<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir, avec différentes approches du rôle de la Conférence des présidents, C. Fasone, *Ruling on the (Dis-) Order of Interparliamentary Cooperation? The EU Speakers' Conference*, in *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit. p. 269 et suivantes, et I. Cooper, *The Emerging Order of Interparliamentary Cooperation in the Post-Lisbon EU*, in D. Jancic (ed.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis : Resilience or Resignation ?*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 227 etc.

<sup>2</sup> Voir C. Fasone, N. Lupo, *Conclusion. La coopération interparlementaire dans le cadre d'un système parlementaire euro-national*, in *La coopération interparlementaire dans la Constitution européenne composite*, cit. p. 345 et suivantes, en particulier p. 355.

<sup>3</sup> Voir E. Griglio, N. Lupo, *La Conférence sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance : Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, 2018, vol. 40, n. 3, pp. 358-373.

<sup>4</sup> Parmi beaucoup d'autres, voir E. Nanopoulos, F. Vergis, *The Inherently Undemocratic EU Democracy. Moving beyond the 'Democratic Deficit' Debate*, in *The Crisis behind the Eurocrisis. The Eurocrisis as a Multidimensional Systemic Crisis of the EU*, édité par E. Nanopoulos, F. Vergis,

Bien entendu, la pandémie a encore accentué cette tendance, d'une manière qui n'a été que partiellement évaluée, rendant en tout cas encore plus urgent le bon fonctionnement des mécanismes de responsabilité parlementaire, afin de contrôler l'activité et les pouvoirs accrus de l'exécutif. Dans ce contexte, il pourrait être judicieux de consacrer, dans les mois à venir, une étude aux effets de Covid-19 et de la généralisation de la numérisation de l'activité parlementaire sur la coopération interparlementaire.

Il est évidemment trop tôt pour tirer des conclusions à ce sujet. Mon hypothèse, cependant, est que le développement de la numérisation a surtout eu des effets négatifs sur la coopération interparlementaire au niveau politique. Les réunions périodiques des parlementaires ont perdu le sens de la communauté et de l'expérience commune qu'apportaient généralement les réunions physiques. Certes, l'utilisation d'outils numériques permet aux députés participants de conserver plus de temps et, d'une certaine manière, d'augmenter le nombre et même la qualité des participants potentiels à ces événements.

En revanche, la numérisation a eu des effets plus positifs sur la coopération interparlementaire au niveau administratif, en simplifiant les échanges et en augmentant la fréquence des réunions et du dialogue entre les administrateurs travaillant sur un même dossier.

Cependant, comme nous l'avons déjà souligné, les administrations parlementaires ne doivent pas être considérées comme un canal autonome d'interaction entre les parlements. Au contraire, elles doivent être utilisées avant tout pour mieux structurer et soutenir les instruments de la coopération interparlementaire (politique). Contrairement à d'autres bureaucraties, les administrations parlementaires n'ont pas droit à une fonction autonome, mais sont uniquement destinées à soutenir l'activité des députés : cela signifie que le contenu réel de leurs activités peut varier considérablement et est toujours déterminé par la marge de manœuvre qui leur est laissée par les députés. Cette marge de manœuvre tend naturellement à s'élargir lorsque, comme dans le cas de la coopération interparlementaire, les députés doivent opérer dans un environnement complexe et multilingue.

Dans cette perspective, la numérisation accrue de la coopération interparlementaire, si elle est utilisée à bon escient et si elle englobe à la fois le niveau politique et le niveau administratif, pourrait favoriser l'activité des commissions et assister le travail préparatoire mené au sein des administrations parlementaires mais aussi au sein de chaque parti politique. Comme toujours, l'activité des commissions parlementaires représente un bon moyen de trouver un équilibre naturel et parfois même optimal entre la



politique et l'expertise-technocratie. En effet, elle peut également se dérouler selon de nouveaux formats, grâce à la possibilité d'utiliser les technologies numériques, avec lesquelles tous les parlementaires se familiarisent progressivement.

### **7. Les effets des accords bilatéraux entre États membres et d'une Europe plus asymétrique**

Il est bien connu que les asymétries entre les États membres de l'Union européenne se sont accrues au cours des deux dernières décennies et que, selon de nombreux observateurs, elles s'accroîtront encore dans un avenir proche, si l'intégration différenciée devient l'un des résultats du processus de réforme en cours, peut-être même sans qu'il soit nécessaire de modifier les traités<sup>1</sup>.

Parallèlement, un certain nombre de traités bilatéraux ont été signés plus récemment : les exemples du « traité d'Aix-la-Chapelle », signé en janvier 2019 entre l'Allemagne et la France, et du « traité du Quirinal », signé en novembre 2019 entre la France et l'Italie, n'ont pas besoin d'être analysés en détail ici.

Ce que l'on peut noter, c'est que ces traités bilatéraux contiennent certaines clauses, telles que celles garantissant la participation mutuelle des membres des gouvernements au Conseil des ministres national, une fois par trimestre, qui semblent avoir une signification principalement symbolique, bien qu'importante<sup>2</sup>.

Ces clauses sont reflétées par les protocoles de coopération interparlementaire qui y sont liés et qui visent donc à renforcer la coopération interparlementaire bilatérale, tant au niveau politique qu'au niveau administratif. Dans un cas, une nouvelle assemblée parlementaire (bilatérale) a même été créée, composée de 50+50 députés, qui se réunit deux fois par an, dans le but de rapprocher leurs méthodes de travail et d'assurer des positions convergentes au sein de l'Union européenne<sup>3</sup>. Un autre exemple vise à renforcer la coopération entre les commissions parlementaires

---

<sup>1</sup>Sur ces hypothèses, voir B. De Witte, *The law as tool and constraint of differentiated integration*, EUI RSCAS Working Papers, 2019, n. 47. Sur les dernières tendances de l'intégration différenciée, voir également les autres documents de travail du projet Horizon 2020 : *Integrating Diversity in the European Union (InDivEU)*, publiés dans la même série.

<sup>2</sup>Voir l'art. 24 du traité d'Aix-la-Chapelle, selon lequel "Un membre du gouvernement d'un des deux États prend part, une fois par trimestre au moins et en alternance, au conseil des ministres de l'autre État". Voir l'art. 11, par. 6, du traité du Quirinal, selon lequel "Un membro di Governo di uno dei due Paesi prende parte, almeno una volta per trimestre e in alternanza, al Consiglio dei Ministri dell'altro Paese".

<sup>3</sup>Voir la « Résolution no. 241, adoptée par l'Assemblée nationale le 11 mars 2019, relative à la coopération parlementaire franco-allemande ».

et à proposer à leur personnel des visites d'étude et des réunions périodiques destinées à mieux coordonner l'activité technique<sup>1</sup>.

Le message à transmettre à travers toutes ces clauses, et les relations bilatérales régulières qu'elles anticipent, est que le nombre de clivages pertinents et d'alliances possibles au sein de l'Union européenne augmente et que, surtout, il existe une activité continue de « co-gouvernance » ou de « gouvernance commune », qui a également une influence importante sur les travaux quotidiens des gouvernements et des parlements respectifs. Cette activité peut même, dans certains cas, dépasser les principes traditionnels de la souveraineté nationale selon lesquels aucun membre d'un gouvernement ou d'un parlement étranger ne peut prendre part au fonctionnement des institutions nationales.

Dans l'intégration européenne, les symboles ont leur importance, à condition qu'ils soient les bons. Dans plusieurs cas de coopération interparlementaire ainsi qu'à certains moments de l'intégration européenne, les institutions de l'Union européenne restent attachées à certains symboles de la diplomatie internationale traditionnelle, sans considérer que ceux-ci représentent des modes de fonctionnement ordinaires de la démocratie européenne. Pour ne citer qu'un exemple, on peut légitimement se demander s'il est encore utile de prendre des photos de groupe avec les drapeaux nationaux en arrière-plan à chaque réunion du Conseil européen ou à chaque conférence interparlementaire, car, alors qu'il s'agissait d'événements diplomatiques exceptionnels, ils sont devenus des occasions assez fréquentes de « gouverner ensemble » au sein de l'Union européenne.

En ce qui concerne les effets d'une Europe plus asymétrique, il est clair que la coopération interparlementaire peut représenter une réponse appropriée aux asymétries entre les États membres, qui se sont multipliées au sein de l'UE au cours des dernières décennies<sup>2</sup>, à condition que ses instruments soient pris au sérieux et qu'ils puissent adapter leurs formats en conséquence<sup>3</sup>. La composition et les droits de vote du Parlement européen, qui diffèrent de ceux du Conseil<sup>4</sup>, ne peuvent être adaptés aux différents

---

<sup>1</sup>Voir le « Protocole de Coopération entre l'Assemblée Nationale de la République Française et la Chambre des Députés de la République Italienne », signé à Paris le 29 novembre 2021.

<sup>2</sup> Voir E. Griglio, N. Lupo, *Towards an Asymmetric European Union, Without an Asymmetric European Parliament*, Luiss Guido Carli School of Government Working Paper No. 20/2014, 20 juin 2014 (Disponible sur SSRN : <https://ssrn.com/abstract=2460126> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2460126>).

<sup>3</sup>Pour une expérience contrastée, puisque sa composition incluait également les États membres qui n'ont pas signé ce traité, nonobstant la formulation de l'article 13 du Fiscal Compact, voir E. Griglio, N. Lupo, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance*, cit. p. 362 ff. et D. Fromage, *European Economic Governance and Parliamentary Involvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution*, in *Le Cahiers Européennes de Sciences Po*, 2016.

<sup>4</sup>Voir l'art. 330 TFUE selon lequel « Tous les membres du Conseil peuvent participer à ses délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote ».

formats de coopération renforcée et d'intégration différenciée sans que le Parlement ne perde son identité en tant qu'assemblée parlementaire « à part entière ».

Dans une Union européenne plus asymétrique, si la coopération interparlementaire est inefficace pour accroître la responsabilité au sein de l'UE, la seule option pour éviter une perte de démocratie serait de créer de nouvelles assemblées parlementaires : en théorie, une pour chaque format de coopération renforcée ou d'intégration différenciée, ou au moins pour les plus importants. C'est ce type de réflexion qui sous-tend la proposition déjà mentionnée de créer une nouvelle assemblée pour la zone euro. Bien que cette proposition soit basée sur une analyse très efficace des nombreuses failles de la responsabilité démocratique et du contrôle parlementaire dans la zone euro, elle semble en fait compliquer un cadre institutionnel déjà complexe<sup>1</sup>. C'est particulièrement le cas si l'on considère que beaucoup peut être fait, comme nous le soulignerons dans la conclusion, en prenant au sérieux et en développant davantage les nombreux instruments de la coopération interparlementaire<sup>2</sup>.

## 8. Conclusion

Dans l'ensemble, les instruments de coopération interparlementaire représentent d'importantes opportunités de délibérations parlementaires et ouvertes sur des sujets cruciaux. Ils doivent être pris au sérieux car ils contribuent à favoriser la participation à la définition de l'orientation politique de l'UE et à renforcer les circuits de la responsabilité démocratique. C'est aussi la raison pour laquelle il est essentiel d'inclure et de donner la parole, dans le cadre des instruments de coopération interparlementaire, aux oppositions nationales qui, autrement, ne seraient pas incluses dans le processus de prise de décision<sup>3</sup>.

La nécessité d'inclure les oppositions nationales soulève une sorte de dilemme, car la composition des conférences interparlementaires et, plus généralement, de toutes les réunions qui se déroulent dans le cadre de la coopération interparlementaire ne saurait être trop restreinte. En même temps, il est clair que l'existence d'organes et de réunions pléthoriques risque de mettre en péril leur capacité à remplir leurs fonctions et que leur fonctionnement est coûteux. À cet égard, la numérisation accrue pourrait être utile, car elle réduit considérablement les coûts de fonctionnement et

---

<sup>1</sup>Voir N. Lupo, *A New Parliamentary Assembly for the Eurozone : Une mauvaise réponse à un vrai problème démocratique*, in *europeanpapers.eu*, 2018, n. 1, p. 83 ff.

<sup>2</sup>À cet égard, voir A. Manzella, *Notes sur le « Projet de traité sur la démocratisation de la gouvernance de la zone euro »*, *ivi*, p. 93 ss.

<sup>3</sup>Voir L. Bartolucci, C. Fasone, C. Kelbel, N. Lupo, J. Navarro, *Representativeness and effectiveness? MPs and MEPs from opposition parties in interparliamentary cooperation*, in *RECONNECT Working Paper on Interinstitutional Relations in the EU*, edited by C. Kelbel, J. Navarro, 28 October 2020, pp. 54-81.

permet, dans certaines conditions, d'organiser des réunions réussies avec un grand nombre de participants<sup>1</sup>. Toutefois, la coopération interparlementaire ne devrait pas se limiter à des processus virtuels, car cela altérerait la nature distinctive de cette dimension et mettrait en péril sa pertinence constitutionnelle.

Après l'approbation de l'UE nouvelle génération et dans le sillage de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, il est difficile de nier que l'Union européenne a besoin de mécanismes de coopération interparlementaire très bien conçus et fonctionnant correctement. Garantir la responsabilité démocratique et le contrôle parlementaire devient encore plus important à un moment où l'Union européenne, suite à l'impact initial de la pandémie, par le biais de subventions et de prêts demandés par plusieurs États membres et attribués sur la base de plans convenus avec la Commission et approuvés par le Conseil, influence encore plus fortement la politique économique nationale et encourage plusieurs réformes importantes et attendues depuis longtemps (mais aussi longuement contestées) au niveau national.

L'examen de la manière dont les objectifs de la facilité pour la relance et la résilience sont poursuivis et dont les réformes nationales sont mises en œuvre et réalisées relève de la responsabilité non seulement du Parlement européen, mais aussi de chaque parlement national pris individuellement. L'accomplissement de ces tâches requiert plutôt leur implication conjointe dans la coopération interparlementaire, car l'approche multidimensionnelle de la coopération interparlementaire contribue à garantir que toutes ces tâches sont mieux accomplies.

---

<sup>1</sup>Sur les « questions de visibilité, de durabilité et de praticabilité » posées par le « nombre croissant de forums de coopération interparlementaire », voir, par exemple, D. Fromage, *Increasing Inter-Parliamentary Cooperation in the European Union: Current Trends and Challenges*, in *European Public Law*, 22(4), 2016, pp. 749-772, spéc. 769.

### III. BILAN ET FUTUR DE LA CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ÉCONOMIQUE ET LA GOUVERNANCE, UNE DÉCENNIE APRÈS SA CRÉATION Mme Diane Fromage, chercheuse individuelle Marie Sklodowska-Curie

#### 1. Introduction : La Conférence, ses origines et ses caractéristiques

À la suite à la crise économique et financière qui sévit en Europe et dans le monde à la fin des années 2000, nombre de mesures furent adoptées au niveau de l'Union européenne (et de ses États membres) afin principalement de garantir la pérennité de la monnaie unique. Parmi ces mesures on compte la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance de 1997 par deux paquets législatifs (« Six Pack » et « Two Pack »),<sup>1</sup> mais aussi des traités intergouvernementaux parmi lesquels le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) approuvé en 2012, soit il y a une décennie.

Ces réformes avaient eu pour effet de restreindre les prérogatives des parlements nationaux en matière budgétaire en ce sens qu'ils sont désormais davantage contraints dans leurs choix budgétaires et que ceux-ci s'opèrent dans un dialogue avec les instances européennes, en particulier la Commission européenne, dans le cadre de la procédure dite du Semestre européen.<sup>2</sup> Dans le même temps, les possibilités de contrôle et d'influence

---

<sup>1</sup> Le Six Pack comprend cinq règlements et une directive (Règlement n° 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; Règlement n° 1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; Règlement n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; Règlement n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; Règlement n° 1177/2011 du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres). Le Two Pack est composé de deux règlements qui ne s'appliquent toutefois qu'aux seuls États membres de la zone euro (Règlement n° 473/2013 du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro ; Règlement n° 472/2013 du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière).

<sup>2</sup> *Inter alia* Crum, Ben (2020) 'Democratic legitimacy in the post-crisis EMU', *Journal of European Integration*, p. 406. D'aucuns ont néanmoins considéré que certains parlements nationaux avaient au contraire vu leurs prérogatives en matière budgétaires renforcées dans la mesure où ils avaient été jusqu'alors largement dominés par leurs pouvoirs exécutifs. Fasone, Cristina (2015) 'Taking budgetary powers away from national parliaments? : on parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis', *EUI Working paper. V. sur les parlements nationaux dans le cadre du Semestre européen : Numéro spécial « National parliaments, the European Parliament and the democratic legitimation of the European Union economic governance »* édité par Diane Fromage et Ton van den Brink (2018), *Journal of European Integration* ; Numéro spécial « Rising to a Challenge? Ten Years of

attribuées au Parlement européen n'ont évolué qu'à la marge dans la mesure où elles sont largement restées cantonnées à des possibilités de dialoguer sans aller jusqu'à la possibilité de co-décider, tel que cela est désormais majoritairement la règle dans l'action européenne.<sup>1</sup> Toutefois, le TSCG a prévu que « 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). Bien que contenu dans un traité intergouvernemental conclu en dehors du cadre juridique de l'Union, cet article se réfère au Titre II du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux annexé aux traités de l'Union qui porte sur la coopération interparlementaire.

Le titre II est composé de deux articles, les articles 9 et 10, qui contiennent d'une part une référence générale à la coopération entre Parlement européen et parlements nationaux (article 9) et, d'autre part, une référence implicite à la Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne (COSAC, article 10).<sup>2</sup> La conférence prévue à l'article 13 TSCG aurait donc pu être établie sous deux formes : soit sous la forme d'une nouvelle conférence interparlementaire tel qu'il en a finalement été décidé, soit sous la forme d'une sous-conférence thématique de la COSAC. La première option fut privilégiée, entre autres raisons parce qu'elle permettait de ne pas être contraint de prévoir la participation d'un nombre identique de parlementaires européens et de parlementaires nationaux, tel que cela est le cas au sein de la COSAC où six eurodéputés et six députés par parlement national se réunissent tous les six mois.<sup>3</sup> En plus de la question du nombre

---

*Parliamentary Accountability of the European Semester* » édité par Eric Miklin, Aleksandra Maatsch et Tomasz P. Woźniakowski (2021), *Politics and Governance*.

<sup>1</sup> Cet état de fait est souvent déploré, par exemple par les universitaires (Maurer, Andreas (2013) 'From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament', IAI Working papers). Toutefois, on peut s'interroger sur le bien-fondé de cette critique dans la mesure où les domaines économiques et fiscaux continuent de relever du domaine de compétence des Etats membres. En ce sens, on pourrait considérer qu'une procédure qui ne prévoit que la seule décision du Conseil sans pouvoir de décision pour le Parlement européen se justifie. V. sur le rôle du Parlement européen dans le domaine de l'Union Economique et Monétaire (UEM) et les négociations des mesures adoptées pour faire face à la crise de 2008 : Fasone, Cristina (2014) 'European Economic Governance and Parliamentary representation. What place for the European Parliament?', *European Law Journal*, et sur la pratique dans le cadre notamment du Semestre européen : Crum, Ben (2020) 'Democratic legitimacy in the post-crisis EMU', *Journal of European Integration*, p. 406 ; Fromage, Diane (2018) 'The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?', *Journal of European Integration*.

<sup>2</sup> V. sur ces articles : Casanella, Pier Giorgio, Lupo, Nicola et Fasone, Cristina (2013) 'Commentary on the Protocol no 1 annexed to the Treaty of Lisbon' In Blanke, Hermann-Josef et Mangiameli, Stelio (eds), *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary*, Springer.

<sup>3</sup> V. d'une manière générale sur les débats qui entourèrent la création de la conférence dite de l'article 13 et les visions divergentes qui existaient alors : Cooper, Ian (2014), 'Parliamentary

d'eurodéputés (et, plus généralement, de la taille des différentes délégations sur laquelle aucun accord ne put finalement être trouvé), se posait encore, parmi d'autres questions, celle de la possibilité – ou non – pour les États non-signataires d'être membres à part entière de la Conférence. En effet, tous les États membres de l'Union n'ont pas voulu être liés par tout ou partie du TSCG : la République Tchèque et le Royaume Uni s'y sont opposés totalement, alors que la Croatie ne faisait alors pas encore partie de l'Union européenne. Néanmoins, il fut décidé que les parlements de tous les États de l'Union participeraient à la Conférence interparlementaire, qui s'apparente finalement aux autres conférences interparlementaires, que ce soit celles qui existaient déjà lors de sa création ou celles qui ont été créées depuis lors<sup>1</sup>.

Sans vouloir ici à nouveau relater les difficultés qui entourèrent les négociations qui ont précédé l'établissement de la Conférence interparlementaire sur la Stabilité, la Coordination économique et le Gouvernance – qui sera désignée ici en tant que « Conférence article 13 » tel qu'elle l'est communément dans la pratique –, il convient de rappeler que ces négociations furent particulièrement longues et fastidieuses<sup>2</sup>. Elles débutèrent en 2013 pour ne s'achever qu'en 2015 car différentes visions s'opposaient, notamment quant à la finalité de la Conférence et à son champ d'action, ou à la taille des délégations, sujet sur lequel aucun accord ne put être trouvé comme mentionné précédemment.

En vertu de son règlement d'ordre intérieur,<sup>3</sup> la Conférence « est un **cadre de référence pour le débat et l'échange d'informations et de meilleures pratiques** pour la mise en œuvre des dispositions du Traité, **afin de renforcer la coopération entre les parlements nationaux et le Parlement européen et de contribuer à assurer la responsabilité démocratique** dans le domaine de la gouvernance économique et des politiques budgétaires de l'UE, en particulier de l'UEM, en tenant compte de la dimension sociale et

---

*oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference', LUISS Working paper; Fromage, Diane (2016) 'European Economic Governance and Parliamentary Involvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution', Cahiers européens de Sciences Po; Griglio, Elena et Lupo, Nicola (2018) 'The conference on stability, economic coordination and governance: filling the gaps of parliamentary oversight in the EU, Journal of European Integration; Kreiling, Valentin (2013) 'La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière', Notre Europe Policy Paper.*

<sup>1</sup> V. pour une comparaison entre les différentes conférences interparlementaires et le Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol : Fromage, Diane (2018) 'A comparison of existing forums for interparliamentary cooperation in the EU and some lessons for the future', *Perspectives on Federalism*.

<sup>2</sup> Ces difficultés ne représentent toutefois pas un phénomène isolé : la Conférence interparlementaire en matière de Politique Étrangère et de Sécurité Commune et de Politique de Sécurité et Défense Commune (PESC/PSDC) créée en 2012 en avait également été le théâtre au moment de son établissement. V. sur ce phénomène : Herranz-Surrallés, Anna (2014) 'The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy, *West European Politics*.

<sup>3</sup> Tout comme les autres documents afférents à la Conférence et à ses activités, le règlement est disponible sur la plateforme IPEX ([ipex.eu](http://ipex.eu)).

sans préjudice des compétences des parlements de l'UE » (article 2.1, nous soulignons)<sup>1</sup>. La Conférence se réunit deux fois par an, étant entendu que la première réunion annuelle se tient à Bruxelles et est co-organisée par le parlement de l'État qui assume la présidence tournante du Conseil et par le Parlement européen, alors que la seconde réunion annuelle relève de la seule responsabilité du parlement assumant la présidence et a lieu au sein de cet État membre (article 3.1). Qui plus est, la même division des responsabilités s'applique dans la définition des ordres du jour (article 3.4). La Conférence fonctionne en outre sur la base du consensus (article 3.7). En ce sens, elle s'apparente aux autres conférences interparlementaires existantes, à l'exception de la COSAC qui, seule, peut adopter des contributions à la majorité qualifiée (article 7.5 Règlement de la COSAC). Enfin, des conclusions de la présidence – non contraignantes – peuvent être présentées (éventuellement de concert avec le Parlement européen lors de la première réunion annuelle ; article 6.1).

Dans la mesure où le processus de création de la Conférence avait été fastidieux, et surtout dans la mesure où nombre de réformes sont intervenues depuis lors dans le domaine de l'Union Économique et Monétaire (UEM) provoquant encore un transfert de compétences au profit des instances européennes, et alors que la France assume la présidence tournante du Conseil, il apparaît d'autant plus nécessaire de dresser le bilan de dix ans de coopération interparlementaire en matière économique (2) afin d'esquisser quelques pistes souhaitables d'évolution future (3).

## **2. Bilan de huit ans de coopération interparlementaire en matière économique**

Le bilan proposé ici s'attache principalement à démontrer que certains des éléments de tension qui étaient présents lors de la création de la Conférence se sont désormais atténués sinon résorbés (A). Il permet également de souligner que si cette Conférence s'est bien réunie tel que prévu, on observe toutefois une importante évolution (B). Enfin, il s'agit encore ici de relever comment d'autres initiatives sont venues progressivement palier les lacunes de la Conférence de l'article 13 (C). Chacun de ces aspects sont examinés successivement dans les paragraphes suivants.

---

<sup>1</sup> En ce sens, cette Conférence a possiblement vocation à permettre davantage un contrôle parlementaire que d'autres conférences telles que la COSAC ou la Conférence PESC/PSDC qui, elles, ne sont destinées qu'à l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Art. 1.2. Règlement de la COSAC et Art. 1.1. Règlement de la Conférence PESC/PSDC. V. généralement sur les différentes conférences et le(s) fonction(s) qu'elles pourraient jouer : Cooper, Ian (2019) 'The Inter-Parliamentary Conferences of the European Union: Discussion Forums or Oversight Bodies?' in Raube, Kolja-Müftüler Bac, Meltem-Wouters, Jan (ed.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*, Edward Elgar, p. 139-157.



*a) Une Conférence qui n'a finalement pas pâti des tensions qui avaient entaché sa création*

Force est tout d'abord de constater que la question du nombre de participants par délégation nationale n'a, finalement, pas causé de problèmes dans la pratique dans la mesure où même lorsque les réunions ont lieu en ligne tel que cela a été le cas au cours des années 2020 et 2021, les délégations ne sont pas plus nombreuses qu'elles ne le sont dans le cadre des autres conférences interparlementaires qui, elles, limitent par exemple à six le nombre de membres participants (COSAC). Bien au contraire, une analyse des listes de participants disponibles sur la plateforme IPEX révèle que les délégations sont plutôt peu nombreuses, voire composées uniquement d'administrateurs et non de parlementaires quand bien même la Conférence est censée permettre les échanges entre acteurs *politiques*. En réalité, il semblerait donc qu'une tendance à la baisse du nombre de parlementaires inscrits se dessine au cours des dernières années (pour certaines chambres à tout le moins) et ce, alors qu'assister aux réunions est désormais particulièrement aisé et peu coûteux. Ce phénomène n'est toutefois pas uniquement visible dans le cadre de cette Conférence mais il est plus répandu puisqu'il est fréquent dans le cadre des autres conférences également que les parlements ne fassent pas usage de tous les quotas de participants auxquels ils auraient droit.

Une étude qualitative individuelle spécifique à chaque chambre ou à chacun des parlementaires serait nécessaire pour déterminer s'il s'agit, dans le cadre la Conférence article 13 comme dans celui des autres conférences, de l'expression d'un déclin d'intérêt en général, d'une absence d'intérêt des sujets traités lors d'une réunion particulière, ou encore de l'expression d'une fatigue générale face aux rencontres virtuelles devenues particulièrement nombreuses depuis le début de la pandémie de Covid-19. Quoi qu'il en soit, on constate indubitablement que même si certaines des délégations ont pu être assez nombreuses et dépasser les six membres par État, ce n'est pas là une tendance générale qui s'applique à tous.

On constate également que la distinction entre États signataires du TSCG et ceux ne l'étant pas ne s'est pas opérée dans la pratique non plus puisque les délégations tchèques sont, par exemple, plutôt nombreuses en règle générale. En revanche, les délégations croates ont pu être de taille plus restreintes et peut-être le facteur géographique a-t-il joué un rôle dans les fluctuations qui ont existé au cours du temps puisque les députés croates étaient plus nombreux qu'ils n'avaient pu l'être en d'autres occasions lorsque la Conférence s'est réunie à Ljubljana.

Par ailleurs, alors que la question de la définition du domaine de compétence de la Conférence avait fait l'objet de discussions lors de sa création, rien dans les débats accessibles ne laisse présager que cette question ait continué à poser quelque difficulté. Au contraire, d'autres sujets qui ne sont pas directement liés aux problématiques du TSCG, tels que la

reconstruction économique après la pandémie, ont pu faire l'objet de débats, ce dernier sujet ayant été abordé lors de la réunion qui s'est tenue au cours de la présidence slovène en septembre 2021. C'est en ce sens que, comme nous le développerons dans la section suivante, il est à déplorer que certaines problématiques, pourtant très importantes, n'aient à aucun moment été inscrites à l'ordre du jour des réunions de la Conférence, ou ne l'aient été que trop peu fréquemment.

Enfin, la coordination entre la Conférence et l'initiative de la Semaine parlementaire européenne organisée tous les ans par le Parlement européen depuis 2012 semble désormais bien s'articuler, d'autant que tant la Conférence que la Semaine parlementaire a été considérablement raccourcie. Le Parlement européen lança en effet une Semaine parlementaire européenne (*European Parliamentary Week*)<sup>1</sup> afin de faciliter la coopération interparlementaire sur le Semestre européen après que le Six Pack et le TSCG avaient été approuvés. Au cours des premières années de fonctionnement de ces initiatives, certains choix quant à l'inscription de certaines thématiques dans le cadre de la Semaine parlementaire (ou plus précisément de la Conférence sur le Semestre européen qui compose la Semaine avec la Conférence de l'article 13) alors qu'elles auraient dû être logiquement débattues dans le cadre de la Conférence de l'article 13 ont pu interroger l'observateur extérieur, même si ce sont probablement des préférences politiques qui les expliquaient. La distinction claire entre la partie du programme dédiée à la Conférence sur le Semestre européen et celle dédiée à la Conférence de l'article 13 ayant été largement gommée depuis invite néanmoins à penser que ces difficultés – voire une certaine concurrence entre ces initiatives – n'ont pas perduré dans le temps.

*b) Une décennie de coopération interparlementaire marquée par d'importantes évolutions*

Il en est ainsi car la Conférence, et la coopération interparlementaire en matière économique d'une manière plus générale, ont fait l'objet d'une importante évolution depuis qu'elles débutèrent il y a dix ans.

La modification la plus importante a sans doute trait aux changements qui ont affecté la première des deux réunions annuelles de la Conférence organisée autour des mois de février et mars. En effet, même avant la crise de Covid-19, la « Semaine parlementaire » s'était réduite à un voire deux jours. La seconde conférence annuelle organisée par le parlement de la présidence a vu sa durée largement maintenue à deux jours (comme il en est également d'usage dans le cadre des autres réunions interparlementaires), exception faite de celle organisée à l'automne 2021 alors que la pandémie sévissait lourdement.

---

<sup>1</sup> Des informations à ce propos sont disponibles sur la partie du site du Parlement dédiée aux relations avec les parlements nationaux :

<https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/conferences/european-parliamentary-week>.

Le format adopté a pu varier puisque jusqu'à l'édition de 2022 il avait été d'usage que la Conférence sur le Semestre européen soit l'occasion de réunions interparlementaires de commissions (*interparliamentary committee meetings*, ICMs), que parlementaires nationaux et européens apprécient tout particulièrement car ils permettent un échange plus concentré entre un nombre plus réduit d'experts.<sup>1</sup> En revanche, en 2022, le choix s'est plutôt porté sur une Conférence entre experts (*High level conference*) sur le plan de relance européen. Il conviendra d'observer si ce changement a vocation à devenir pérenne ou bien si, au contraire, et tel que cela serait sans doute souhaitable pour permettre en meilleur échange plus ciblé entre parlementaires, le choix se porte à nouveau sur des ICMs dans le futur.

Par ailleurs, comme souligné précédemment, la taille des délégations a fluctué, et aurait eu plutôt tendance à devenir moins importante au fur et à mesure que le temps passait. On devra là encore continuer d'observer comment cette tendance évolue par la suite alors que les États membres (et l'Union) sont appelés à mettre en œuvre, et surtout à trouver un moyen de financer, le plan de relance européen. En effet, parlements nationaux et européen ont incontestablement un besoin, et surtout **un devoir**, d'échanger étroitement les informations qui se trouvent en leur possession. Le plan de relance *Next Generation EU* est unique (et risqué) à bien des égards.<sup>2</sup> Il repose sur des fonds *européens* levés toutefois sur les marchés grâce à la garantie apportée par les États membres qui se substitueraient à l'Union si celle-ci ne devait pas être en mesure de rembourser ses dettes. Puis, dans la mesure où sa mise en œuvre a été inscrite dans le cadre du Semestre européen préexistant qui visait à une meilleure coordination entre les politiques économiques et fiscales nationales, ce Plan vient, encore une fois, affecter les prérogatives des parlements nationaux en matière économique. Au-delà de ces raisons, un devoir incombe aux parlements nationaux et au Parlement européen de tout faire pour que ce Plan n'échoue pas sous peine de quoi la confiance que les citoyens portent au processus d'intégration risquerait d'être encore une fois érodée. C'est pourquoi une participation forte et engagée au sein de la Conférence de l'article 13 (et de la Semaine parlementaire) – qui doivent être l'occasion d'échanges effectifs et réguliers sur le Plan – est primordiale et doit être encouragée et encore améliorée tel que rappelé en conclusion.

Les thématiques abordées dans le cadre de la Conférence ont, quant à elles, été marquées par une certaine continuité, et ont évolué au gré de l'avancement des débats qui se tiennent au niveau européen, tel que cela est bien normal et logique. Ainsi, la question de la réforme du Pacte de Stabilité et de l'intégration dans le domaine de l'UEM a-t-elle par exemple été

---

<sup>1</sup> Parlement européen (2017) *Relations between the European Parliament and national parliaments. Mid-term report 2016*, p. 18.

<sup>2</sup> V. pour plus de détails sur ce Plan et l'ingénierie juridique que son approbation et sa mise en œuvre ont requises : de Witte, Bruno (2021), 'The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering Of An Economic Policy Shift', p. 635-381.

régulièrement abordée, de même que celle de la lutte contre l'évasion fiscale. D'autres sujets, tels que les enjeux liés à la digitalisation ou les vingt ans de l'euro, ont été débattus de manière plus ponctuelle pour répondre soit aux priorités politiques du parlement de la présidence, soit à la survenue d'événements contemporains. On peut par contre déplorer que certains sujets, tels que l'Union bancaire ou la régulation financière, n'aient pas été suffisamment analysés : le sujet de l'Union bancaire ne l'a pas été depuis 2014 et ce alors même que nombre de développements sont intervenus dans ce domaine au niveau européen, tant en termes d'évolution du cadre juridique, que de difficultés rencontrées par des banques qui ont requis son activation.

*c) Des initiatives venues compléter et palier les lacunes de la Conférence de l'article 13*

Une analyse de la Conférence de l'article 13 et de son évolution ne saurait être complète si elle ne tenait pas compte d'autres développements venus la compléter voire palier ses lacunes.

Cela est tout d'abord vrai de la Conférence du Semestre européen, même si une simplification et une refonte de ces deux initiatives (Conférence du Semestre européen et réunion de la Conférence de l'article 13 du début d'année) en une seule seraient sans doute les bienvenues.

C'est également vrai de la réunion interparlementaire organisée régulièrement au niveau administratif par l'unité « EGOV » (*Economic Governance Support Unit*) du Parlement européen.<sup>1</sup> Ces réunions permettent l'échange d'informations et de bonnes pratiques à un niveau technique, par exemple sur la façon dont le suivi parlementaire du Semestre européen est organisé. En plus de ces réunions sur le Semestre européen, des *briefings* techniques sont également organisés en marge de la Semaine parlementaire afin de permettre l'échange entre administrateurs des parlements nationaux et européen, mais aussi avec les administrateurs de la Commission européenne.

Ces deux initiatives visant à promouvoir la coordination au niveau administratif doivent indubitablement être saluées. Tel que souligné en introduction, les nombreuses réformes introduites au niveau européen au cours de la dernière décennie ont fortement affecté le rôle des parlements nationaux en matière économique et budgétaire : il est souvent fait référence au fait qu'ils ont été dépossédés de leurs compétences dans ces domaines au profit de leur gouvernement qu'ils ne peuvent pas toujours contrôler de manière adéquate. En effet, même lorsque les parlements peuvent contrôler individuellement la position de « leur » représentant au Conseil ou au Conseil européen, il n'en demeure pas moins qu'un mécanisme de contrôle

---

<sup>1</sup> Commission ECON, "Cooperation with national parliaments on the European Semester" <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/econ-policies/economic-governance>.

*collectif* de ces organes continue de faire défaut<sup>1</sup>. Qui plus est, en particulier dans le cadre de la crise de la zone euro et dans une moindre mesure dans le cadre de la crise de Covid-19, l'Eurogroupe informel a joué un rôle clef. Cette préférence pour cet organe informel a néanmoins eu des conséquences désastreuses pour les parlements nationaux dont les capacités de contrôler ce qu'il s'y passe sont plus limitées, tant au niveau national car ils sont souvent dépourvus d'instruments de contrôle spécifique, qu'au niveau européen dans la mesure où les obligations de transparence et de publicité afférentes aux réunions de l'Eurogroupe sont moindres que celles qui sont normalement d'application dans le cadre des réunions du Conseil.<sup>2</sup> Enfin, les procédures mises en place dans le cadre du Semestre européen, et a fortiori celles que requiert la mise en œuvre du plan de relance européen se caractérisant par un degré élevé de complexité, toute initiative qui permettrait aux parlements d'être mieux informés et mieux à même d'exercer le rôle de contrôle qui leur incombe ne peut qu'avoir des effets positifs. Cela est d'autant plus vrai lorsque cette initiative permet de faire dialoguer les niveaux national et européen dont le rôle dans ces procédures diffère tout en étant néanmoins résolument complémentaire pour les motifs déjà énoncés.

### 3. Conclusion : Réflexions sur le futur de la Conférence

*Quelle conclusion tirer des huit ans d'existence de la Conférence de l'article 13 ?*

Cette Conférence, et la coopération interparlementaire en matière d'UEM, fonctionne avec régularité. Certaines initiatives, notamment au niveau technique, sont venues progressivement compléter les échanges qui pouvaient exister au niveau politique. Pourtant, on peut regretter que cette Conférence, et la coopération interparlementaire dans ce domaine, ne voient pas leur potentiel totalement exploité.

Ainsi, tel que relevé précédemment, certains sujets sont abordés de façon récurrente alors que d'autres, tels que l'Union bancaire, sont largement négligés. **Il serait donc souhaitable que les sujets débattus au sein de la Conférence de l'article 13 soient plus variés.**

---

<sup>1</sup> V. à ce propos d'une manière générale : Griglio, Elena (2020) 'Divided Accountability of the Council and the European Council: The Challenge of Collective Parliamentary Oversight' in Fromage, Diane et Herranz-Surrallés, Anna *Executive-Legislative (Im)balance in the European Union*, Hart, p. 51-66.

<sup>2</sup> V. sur ce point par rapport à la crise COVID : Dias Pinheiro, Bruno and Fromage, Diane (2020) 'Parliamentary oversight of the EU economic recovery plan - lessons learned and which way forward?' in *EU Law in times of pandemic. The EU's legal response to COVID-19*. Dolores Utrilla and Anjum Shabbir (Ed.), EU Law Live Press, p. 102-116 et sur l'accountability de l'Eurogroupe : Markakis, Menelaos (à paraître) 'The Political and Legal Accountability of the Eurogroup' in Dawson, Mark and Marikut-Akbik, Adina (ed.) *Theorising and Assessing Accountability in Post-Crisis EU Economic Governance*, Cambridge University Press.

Puis, pour que les travaux de la Conférence puissent espérer avoir un quelconque impact, et pour que les participants puissent exprimer leurs préférences *politiques* et pour que donc l'engagement dans les travaux qui se déroulent dans ce cadre revêtent un quelconque intérêt pour les députés nationaux et européens, **il importe que soit instaurée la possibilité d'approuver des contributions telles que cela est possible dans le cadre de la COSAC.** En effet, comme souligné en introduction, à l'heure actuelle seule la possibilité d'adopter des conclusions de la présidence existe, et elle a même été parfois remplacée par de simples résumés de la présidence. Qui plus est, la Conférence est censée fonctionner sur la base du consensus. On pourrait, pour mieux faire, **modifier le mode décisionnel existant en permettant le recours à la majorité qualifiée.**

En vue de garantir l'attractivité de la Conférence, il serait souhaitable que **de véritables échanges soient instaurés avec les Commissaires en charge, et que le contact avec ces Commissaires ne se limitent pas à des discours sans qu'une réelle possibilité de dialogue n'existe.** Il conviendrait également de **capitaliser sur l'expérience désormais acquises en termes de dialogues virtuels pour mettre en place, sur une base informelle, un dialogue collectif régulier - et non plus seulement sporadique - entre Commissaires et parlementaires nationaux et européens.** En effet, si ces échanges sont cantonnés aux seules réunions semestrielles de la Conférence, le risque existe qu'ils ne demeurent superficiels. En outre, le potentiel qu'ils pourraient avoir pour rendre ces procédures hautement techniques plus attractives aux yeux de parlementaires nationaux et européens déjà très occupés s'en trouve réduit d'autant.

Pour contribuer à améliorer l'attractivité des échanges interparlementaires et la volonté d'engagement *politique*, il faudrait également que **les réunions de groupes politiques qui ont pu être organisées dans le cadre de la Conférence le soient de manière absolument systématique.**

Il faudrait encore que le **format et le contenu du programme de la Conférence soient flexibles : une session devrait toujours être réservée aux sujets d'actualités, alors que les échanges en eux-mêmes devraient être dynamiques et non se résumer à une série d'intervention extrêmement brèves préparées en amont par les parlementaires.** On pourrait encore étudier l'opportunité de **fusionner la Conférence sur le Semestre européen et la réunion de la Conférence article 13 organisée en début d'année à des fins de simplification et d'une meilleure lisibilité.**

Enfin, il est **absolument primordial que le sujet du plan de relance européen soit désormais automatiquement inscrit à tous les ordres du jour des réunions de la Conférence, en plus de faire l'objet de réunions intermédiaires informelles.**

C'est seulement si les membres de la Conférence se saisissent de ces enjeux et introduisent encore des changements dans le fonctionnement et dans leur usage de la Conférence de l'article, ainsi que dans leur pratique de la coopération interparlementaire dans ce domaine, qu'ils parviendront à compenser la perte d'influence que l'adoption au niveau européen de mesures pour lutter contre la crise économique et financière et contre la crise covid a provoqué. La guerre qui sévit actuellement en Ukraine et les conséquences économiques qu'elle a déjà provoquées ne font que renforcer la nécessité et l'urgence d'une mobilisation en ce sens si l'on entend préserver l'économie européenne, et faire barrage à l'euroscpticisme galopant dans nombre d'États de l'Union.

#### IV. FUTUR DE L'EUROPE : POURQUOI IL FAUT UNE SECONDE CHAMBRE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE M. Guillaume Sacriste, maître de conférences en science politique à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, CESSP

L'idée d'introduire dans les institutions européennes une seconde chambre a été avancée avant même le traité de Rome. Dans le projet de traité de la Communauté politique européenne adopté le 10 mars 1953 on trouvait déjà « un Parlement composé de deux chambres : la chambre des peuples, formée de députés élus au suffrage universel direct et le Sénat formé de sénateurs élus par les parlements nationaux »<sup>1</sup>. C'est ainsi que le sénateur Daniel Hoeffel, introduisait un rapport de 2001 sur la création d'une seconde chambre au sein de l'Union européenne. À l'époque, le projet n'avait rien de marginal ou de saugrenu. Il pouvait être soutenu par un Sénateur centriste aux convictions pro-européennes affirmées.

Pourquoi créer une telle seconde chambre? « Parce qu'en dépit de l'accroissement des compétences du Parlement européen, l'Union européenne continue de souffrir d'un déficit de légitimité ». Comme le montre longuement le rapport de Daniel Hoeffel, cette idée de créer une seconde chambre n'a jamais quitté le débat européen depuis le début de la construction européenne tant et si bien que lors de la *Convention sur l'avenir des institutions* de 2004, l'un des neuf groupes de travail portait sur cette question quand toute la Convention fut hantée par la volonté de son Président, Valéry Giscard D'Estaing, de créer un Congrès des peuples composé de délégués des parlements nationaux. Comme le rappelle Paul Magnette, « il apparut rapidement au cours des premiers débats que les parlementaires nationaux, dans leur grande majorité, se sentaient exclus du processus décisionnel européen et souhaitaient le contrôler davantage. Les députés européens, appuyés par la plupart des délégués des États qui le soutiennent traditionnellement (Benelux, Allemagne, Italie) étaient initialement hostiles à cette perspective, craignant qu'elle affaiblisse le Parlement européen<sup>2</sup> ». Cette hostilité est sans doute l'explication majeure de sa disparition.

---

<sup>1</sup> D. Hoeffel, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'union européenne sur une deuxième chambre européenne*, n°381, annexe au PV de la séance du 13 juin 2001, p. 4.

<sup>2</sup> P. Magnette, « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de science politique*, 2004/1, (54), pp. 5-42. L'opposition plus marquée des parlementaires européens à cette idée est également relatée dans A. Dauvergne, *L'Europe en Otage ? Histoire secrète de la convention*, Éditions Saint-Simon, 2004, p. 130 : « Il faut compter désormais avec les parlementaires nationaux, par exemple. Au départ beaucoup d'entre eux étaient des néophytes, mais à force de travail et d'assiduité, ils ont acquis une réelle compétence. Ils se sont organisés. Ils veulent peser et ils disposent pour cela de soutiens non négligeables ; Paris et Berlin – non que les deux capitales jouent contre les eurodéputés (l'Allemagne leur apporte leur soutien sans faille), mais elles sont favorables à une plus grande implication des parlements nationaux dans la vie de l'Union ; enfin, Giscard lui-même, dont la volonté têtue de créer un Congrès des peuples préoccupe beaucoup les eurodéputés. Ils craignent que cet organisme réduise



Alors même que soufflent en Europe les mauvais vents du nationalisme, cette idée devrait plus que jamais être remise à l'agenda afin de renforcer la légitimité d'une Europe engoncée dans une polycrise, tout en continuant de manière furtive son intégration (intégration by stealth<sup>1</sup>), clivant de plus en plus les sociétés européennes et entraînant le décrochement de pans de plus en plus larges de ces sociétés.

Je voudrais donc d'abord montrer ici comment le gouvernement européen s'est profondément transformé à la faveur de la récente crise.

Et dans un second temps, je voudrais montrer que la structure multiniveau actuelle de l'Europe maintient un ensemble d'angles morts, qui ne permettent pas un vrai contrôle démocratique de ce gouvernement, la solution d'une seconde chambre s'imposant naturellement pour remédier au déficit de légitimité grandissant de l'Europe.

### 1. La crise Covid-19 et le renforcement du gouvernement du Semestre européen

Pour Daniel Hoeffel, face aux pouvoirs grandissants des Conseils, il convenait de créer une seconde chambre de Parlementaires nationaux, sous peine de nourrir un déficit démocratique, qui ne pouvait que s'accroître avec le transfert de nouvelles compétences.

Or, la prophétie de Daniel Hoeffel s'est réalisée à un point qu'il n'imaginait sans doute pas lui-même à l'époque. La gouvernance européenne n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était il y a encore 20 ans. Le pouvoir du gouvernement européen – et du Conseil en particulier – n'a cessé de s'accroître depuis. Au risque de remettre en cause sa légitimité. L'argument de Daniel Hoeffel vaut mille fois plus aujourd'hui qu'hier.

Quel diagnostic peut-on poser de la situation actuelle ? À la faveur de la crise Covid-19, nous sommes entrés dans une nouvelle ère de la gouvernance européenne. Une ère de centralisation de ce gouvernement européen autour du *Semestre européen*, au sein duquel désormais le plan *NextgenerationEU* est inséré. Et même si cette centralisation se produit de **manière furtive**, il va de soi qu'elle entraîne bien un ensemble de conséquences sur la définition des politiques publiques au niveau européen et national.

La création du *Semestre européen* en 2010 a eu pour effet d'encadrer plus avant les politiques macroéconomiques des États membres de la zone euro et dans les faits, au-delà même de la zone euro. Un ensemble

---

leur sphère d'influence. Ils ont peur aussi qu'il ne s'agisse que de la première dent d'un dangereux engrenage ».

<sup>1</sup> Référence à L. Cram I. Tömmel, et A. Verdun, *From « integration by stealth » to « good governance » in EU social policy*, Boulder, 2008 et plus récemment : Y. Mény, « *Managing the EU Crisis. Another of integration by stealth ?* », *West european politics*, 37, 2014.

**d'instruments** de surveillance toujours **plus détaillés** s'est perfectionné, **assorti de sanctions** toujours plus rapides et plus automatiques. Un strict encadrement des budgets nationaux, des équilibres macroéconomiques et des politiques économiques des États membres s'est ainsi progressivement mis en place.

Les *recommandations spécifiques par pays* se sont étoffées et la définition de ce que sont les politiques économiques des États à coordonner au sein de l'Union s'est élargie allant jusqu'à toucher certaines politiques sociales et de l'emploi sur lesquelles le *Semestre européen* ne s'interdit plus de faire des suggestions. Sous l'impulsion du Président Juncker, une batterie d'indicateurs a été intégrée au *Semestre européen*, déclinant les objectifs du *Socle des droits sociaux*, permettant d'évaluer les politiques sociales et de l'emploi des États membres<sup>1</sup>.

Ce qu'il importe de retenir ici, c'est que depuis sa création il y a dix ans, le *Semestre européen* se sophistique toujours plus et attire à lui toujours plus de nouveaux secteurs de politiques publiques. Dernier avatar de cette dynamique : le *Pacte vert* d'Ursula von der Leyen. En décembre 2019, la nouvelle présidente y a en effet intégré les objectifs de développement durables (ODD) des Nations Unies, qui ont à leur tour été insérés comme indicateurs du *Semestre européen*.

Bref, depuis 2010, le *Semestre européen* est devenu par strates successives, la principale cabine de pilotage des politiques de l'Union.

Jusque très récemment, on se demandait quelle était la dimension contraignante de cet attirail qui se présentait d'abord sous les atours d'une *soft politics*<sup>2</sup>. Cette question était décisive pour trancher celle connexe de l'existence bien réelle ou non de ce gouvernement puissant du *Semestre européen*. Était-il un fantasme ou une réalité ? Les *recommandations spécifiques par pays* semblaient peu suivies, les procédures pour déficit excessif, alors qu'elles se généralisaient, ne débouchaient sur aucune sanction de même que celles presque aussi nombreuses pour déséquilibre macroéconomique excessif<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sur le développement du semestre européen, on se permet de renvoyer à G. Sacriste et A. Vauchez, « L'Euro-isation de l'Europe. Trajectoire historique d'une politique hors-les-murs et nouvelle question démocratique », *Revue de l'OFCE*, 164, 2019, pp. 5-46. <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-164OFCE.pdf> et G. Sacriste, « Le défi démocratique de l'Europe d'après-crise », AOC, 1<sup>er</sup> septembre 2020. à <https://aoc.media/analyse/2020/08/31/le-defi-democratique-de-leurope-dapres-crise/> Sur la dimension sociale du Semestre, voir notamment : A. Crespy, *L'Europe sociale. Acteurs politiques, débats*, ULB, 2019, p. 206 et ss.

<sup>2</sup> Voir : Cour des comptes européenne, « le Semestre européen : les recommandations par pays abordent des problématiques importantes mais leur mise en œuvre laisse à désirer », *Rapport spécial*, 16/2020, Voir aussi : <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-164OFCE.pdf>

<sup>3</sup>[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL\\_IDA\(2020\)651368\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL_IDA(2020)651368_EN.pdf)

L'adoption du plan *Next generation EU* a complètement changé cette donne. Et particulièrement sa pièce maîtresse : la *Facilité pour la reprise et la résilience*<sup>1</sup>. Pourquoi ? D'abord, le *Semestre européen* reste le cadre général de la coordination des politiques économique et sociale des États dont la monnaie est l'Euro. Comme l'a rappelé la Commission en novembre dernier, il « procure un schéma bien établi pour la coordination des politiques économiques et d'emploi des États membres et continuera à jouer ce rôle dans la phase de reprise <sup>2</sup> ». De sorte que la Commission a l'intention de rétablir la quasi-totalité des instruments du *Semestre européen* d'avant-crise, qui avaient paru inadaptés dans la période exceptionnelle, que vient de connaître l'Union. Elle proposera ainsi au Conseil d'adopter de nouveau des *Recommandations spécifiques par pays* au printemps 2022<sup>3</sup>. C'est ce qu'elle a annoncé clairement dans sa *Communication sur l'examen annuel de la croissance durable*. Mais l'idée est bien que désormais, ces *Recommandations* soient articulées avec les *Plans de reprise et de résilience nationaux* car la *Facilité de reprise et de résilience* est selon la nouvelle architecture institutionnelle, bel et bien encadrée (*embedded*) dans le *Semestre européen*. C'est pourquoi la Commission insiste par exemple sur le fait que ces recommandations « permettront d'aider et de renforcer les efforts des États dans le cadre de leur plan de reprise et de résilience, tout en soulignant les challenges émergeant afin d'accélérer les transitions jumelles et de renforcer la résilience ». Ces recommandations incluront également les recommandations sur les situations budgétaires des États membres telles qu'envisagées par le Pacte de stabilité et de croissance. Des *Rapports par pays* seront également de nouveau publiés, faisant le bilan de l'implémentation des *Plans nationaux* pour la reprise et la résilience au regard de leurs cibles et jalons. Les *Rapports par pays*, les *Bilans approfondis* et les *Propositions pour Recommandations spécifiques par pays* feront partie du paquet de printemps 2022 du *Semestre européen*.

Mais comme le remarquent de nombreux auteurs, en liant ainsi la *Facilité pour la reprise et la résilience* et le *Semestre européen*, les exécutifs européens<sup>4</sup> ont changé fondamentalement la nature du *Semestre européen*

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la *facilité pour la reprise et la résilience*.

<sup>2</sup> European Commission, « Communication from the commission to the european parliament, the european council, the european central bank, the european economic and social committee, the committee of the regions and the européen investment bank », *Annual sustainable growth survey, 2022, Bruxelles, 24 novembre 2021*.

<sup>3</sup> Voir également : « the future of the european Semester in context of recovery and Resilience Facility – Council conclusions » et par exemple : « calls for a swift return to the core elements of the european semester in the 2022 cycle, especially reintating country reports and country specific recommendations ».

<sup>4</sup> On trouve dès les conclusions du Conseil européen de juillet 2020 le lien entre *Semestre* et la *Facilité* : « The criteria of consistency with the country-specific recommendations, as well as strengthening the growth potential, job creation and economic and social resilience of the Member State shall need the highest score of the assessment. ». Et au titre évocateur : T. Nguyen et N.

« d'une structure non contraignante de coordination des politiques économiques à un véhicule d'allocation de l'impulsion économique central beaucoup plus mordant »<sup>1</sup>. Ce renforcement de la *compliance* du Semestre est atteint en permettant aux États membres d'identifier leurs cibles pertinentes, leurs jalons, et les calendriers par rapport auxquels les efforts d'implémentation seront évalués et en procurant des incitations financières en échange de réformes structurelles (les réformes listées dans les recommandations spécifiques par pays du Semestre). L'ensemble de ces développements renforce donc la pression sur les États membres en faveur de l'implémentation des *Recommandations spécifiques par pays*. Comme les auteurs le soulignent, la Commission européenne et les *stakeholders* nationaux possèdent en effet une nouvelle opportunité puissante de combiner le bâton des *Recommandations spécifiques par pays* avec la carotte de fonds significatifs de la Facilité<sup>2</sup>. De sorte que la Facilité pour la reprise et la résilience « *upgrade* » le *Semestre*, parce qu'elle offre des incitations financières en échange d'un ensemble d'investissements publics cohérents et de (potentiellement pénibles) réformes, et donc en donnant aux gouvernements des États membres des moyens pour contrer les résistances domestiques contre les recommandations du *Semestre*.

Bref, afin d'obtenir le financement de leurs *Plans nationaux de Relance et de résilience*, les États membres doivent désormais passer sous les fourches caudines du *Semestre européen* et dans ce cadre, on peut en outre souligner que la Commission a une certaine discrétion dans les évaluations des jalons et des cibles que les États membres doivent atteindre et peut retarder ou annuler les paiements sans même avoir besoin du consentement formel du Conseil. Ces liens entre *Semestre européen* et les *fonds de relance et de résilience* sont omniprésents dans tous les stades de la fabrication, de la validation et de l'implémentation des plans, assurés par un même complexe d'exécutifs nationaux et européens, ceux-là même qui mettent en place le *Semestre européen* :

**LES TROIS STADES DE L'ADOPTION DES PLANS NATIONAUX DE REPRISE  
ET DE RÉILIENCE ET LE SEMESTRE EUROPÉEN**

*a) Discussions en amont des plans nationaux de reprise et de résilience*

Outre la prise en compte des *Recommandations spécifiques par pays*, il faut noter que les plans nationaux de relance et de résilience ont été préparés en amont de concert entre les administrations nationales et la Commission européenne, qui les a guidées afin de respecter le règlement sur la Facilité, qui définit pas moins de 11 critères d'évaluations de ces plans avec deux valeurs de références: 37 % en faveur d'investissements verts et 20 %

---

Reddeker, « How to make the marriage work. Wedding the recovery and resilience facility and the european Semester », *Hertie School, policy Paper*, 31 janvier 2022.

<sup>1</sup> B. Vanhercke and A. Verdun, *From the european Semester to the recovery and resilience facility. Some social actors are (not) resurfacing*, *ETUI Working Paper*, 2021/13, p. 34. Voir aussi S. Bekker, « The EU's Recovery and resilience facility: a next phase in the EU socioeconomic governance? », *Politics and Governance*, 9 (3), pp. 175-185.

<sup>2</sup>*Ibidem* p. 34.

soutenant la transition numérique. Les plans nationaux doivent en outre eux-mêmes être structurés autour de 6 piliers parmi lesquels 1/la Transition verte, 2/la transformation numérique ou encore 3/l'éducation.

Au sein de la Commission, c'est la nouvelle *task force*, RECOVER, créée en août 2020 au sein du Secrétariat général, qui a été chargée de cette tâche avec l'aide de la DG REFORM et de l'instrument d'appui technique (TSI), chargé de conseiller les États sur les manières de mettre en œuvre des réformes structurelles préconisées par le *Semestre européen* ou prévus par les *plans nationaux pour la reprise et la résilience*. C'est la *task force* RECOVER qui a préparé les actes d'approbation des plans nationaux ; c'est elle, qui au sein de la Commission, surveille les progrès faits par les États membres dans l'implémentation des plans ; qui analyse désormais les rapports périodiques dans les progrès réalisés et c'est elle enfin qui est chargée de coordonner les plans avec le *Semestre européen*. Du reste, démontrant la centralité du *Semestre européen* dans ce processus, un conseiller spécial, coordinateur du *Semestre européen*, Johannes Luebking, prend directement place, dans l'organigramme de RECOVER, aux côtés de sa directrice, Céline Gauer.

#### b) *Décision d'exécution du Conseil*

Ces *Plans nationaux de reprise et de résilience* ont ensuite été approuvés par une décision d'exécution du Conseil ECOFIN des ministres des finances et de l'économie sur proposition de la Commission. Cette fois-ci, ce sont les hauts fonctionnaires nationaux des Trésors, au sein du *Comité économique et financier* qui entrent en jeu pour préparer ces décisions du Conseil. En octobre 2021, 22 plans nationaux avaient ainsi été approuvés par le Conseil ECOFIN, ces décisions d'approbation entraînant un premier décaissement de 13 % des fonds auxquels chaque État pouvait prétendre.

Dans les faits, qui a donc validé ces plans nationaux ? Les *usual suspects* du Semestre : Conseil ECOFIN, Eurogroupe, leurs comités préparatoires, le *Comité économique et financier* et le groupe de travail Eurogroupe, la DG ECFIN, la DG REFORM, chargée du soutien aux réformes structurelles au sein des États membres et désormais la *task force* RECOVER au sein du SG de la Commission, qui a fait le premier travail d'évaluation. Autrement dit, les exécutifs des États membres et les administrations de la Commission européenne, récemment renforcés avec la création de la DG REFORM en janvier 2020 et la *task force* RECOVER créée en août 2020.

Or, dans le cadre de cette procédure de négociation en amont des *plans nationaux de reprise et de résilience*, tout semble indiquer que les échanges entre les États membres et les services de la Commission et le Conseil et ses comités n'ont pas seulement été transparents. L'exemple de l'Italie a désormais fuité dans la presse<sup>1</sup>. Le Plan national de reprise et de résilience y a été modifié par le gouvernement entre sa validation par le Parlement italien et sa validation finale par le Conseil et la Commission européenne.

Autrement dit, les exécutifs nationaux et européens se sont en réalité largement affranchis de tout contrôle parlementaire national dans la confection de ces plans mais nous y reviendrons.

#### c) *Aval de la décision d'exécution*

Enfin, le Règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience prévoit qu'en aval de ce processus de fabrication des plans nationaux, les décaissements se feront au fur et à mesure que les jalons et les cibles qu'ils ont définis seront atteints par les États et que seront prises en compte l'ensemble ou une partie non négligeable des *Recommandations spécifiques par pays*. Là encore, ce sont les services de la Commission, *task force* RECOVER, DG ECFIN et le Conseil économique et financier pour le Conseil

<sup>1</sup> « En dépit de son engagement pour la transparence, Bruxelles refuse de dévoiler des documents sur le plan de relance européen », *Le Monde*, 9 février 2022.

ECOFIN, qui auront pour charge de faire ce suivi, conditionnant les décaissements à venir. L'article 24 paragraphe 6 précise que la Commission européenne peut établir que les jalons et cibles fixés dans la décision d'exécution du conseil n'ont pas été atteints de manière satisfaisante et alors, le paiement de la totalité ou d'une partie de la contribution financière et, le cas échéant, du prêt est suspendu. Dans ce cas, au bout de 18 mois, sans progrès tangible en ce qui concerne les jalons et cibles pertinents, la Commission a même la possibilité de résilier les accords et procéder aux remboursements des préfinancements par l'État fautif.

Les décaissements de la facilité sont en outre plus directement liés à certains mécanismes propre Semestre européen pré-crise, tout en remodelant en partie ces mécanismes de sanction. Ainsi d'après l'article 10 du règlement, la Commission peut présenter au Conseil une proposition visant à suspendre tout ou partie des engagements ou des paiements par exemple lorsque le Conseil a adopté deux recommandations successives dans la même procédure concernant les *déséquilibres excessifs* au motif qu'un État membre a présenté un plan de mesures correctives insuffisant, renvoyant directement au règlement (UE) 1176/2011 du six-pack.

Bref, les plans nationaux de reprise et de résilience sont, à tous les stades de leur fabrication, encadrée par les acteurs du *Semestre européen*, en amont et en aval de la prise de décision du décaissement des fonds de la facilité. Mais un *Semestre européen*, qui a en conséquence été modifié et renforcé puisqu'il fonctionne en retour avec un système d'incitations très puissants envers les États membres – « des carottes » – identifiées sous cette forme par la plupart des auteurs et des témoignages internes à la Commission<sup>1</sup>. Du reste, on peut noter, ici encore à la suite de la Commission, que ces incitations financières des fonds de la facilité sont d'autant plus puissantes et efficaces que « les investissements privés pourraient également être encouragés par des programmes d'investissements publics, notamment des instruments financiers, des subventions et d'autres instruments ». Les fonds de la facilité sont d'autant plus incitatifs qu'ils jouent un rôle de levier auprès des investisseurs privés.

Ce gouvernement européen du Semestre, désormais armé d'une carotte et d'un bâton, oriente donc durablement les investissements économiques et financiers, sociaux et environnementaux de l'ensemble des sociétés des États membres. Il a donc gagné en effectivité et s'impose comme le plus puissant gouvernement que l'Union n'ait jamais connu.

---

<sup>1</sup> B. Vanhercke and A. Verdun, *From the european Semester to the recovery and resilience facility. Some social actors are (not) resurfacing*, ETUI Working Paper, 2021/13, p. 34 et voir aussi T. Wieser, « What Role for the European Semester in the recovery plan ? », *In-Depth Analysis, request by the Econ Committee, E-Gov, october 2020* et T. Nguyen et N. Reddeker, « How to make the marriage work. Wedding the recovery and resilience facility and the european Semester », *Hertie School, policy Paper*, 31 janvier 2022.

## 2. De quelques malfaçons de ce gouvernement du Semestre européen post- covid

Dans une perspective de convergence et de stabilité financière, on peut néanmoins noter, à la suite de certains auteurs<sup>1</sup>, que cette pression exercée par le Semestre, grâce aux fonds de la facilité sur la reprise et la résilience, n'est bien sûr pas la même selon les États et que cela pourrait devenir très problématique: ceux qui ont reçu le plus et/ou sont le plus dépendants de ces fonds se voient imposer une pression plus importante de la part du *Semestre* que ceux pour qui ces fonds demeurent marginaux par rapport au PIB. Autrement dit, les plus riches parmi les États-membres bénéficiaires sont moins dépendants de ces fonds que les plus pauvres de sorte que les institutions du *Semestre* ont moins de prise sur les premiers que sur les seconds. Pourtant, d'un point de vue financier, on sait que les excédents engrangés par des pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas depuis de nombreuses années devraient entraîner des réformes structurelles et des investissements publics et privés dans ces pays et le Semestre devrait, sans doute tout autant que dans les pays du Sud comme la Grèce, l'Espagne ou d'Europe centrale comme la Hongrie ou la Pologne, pouvoir exercer une pression économique et/ou politique, en faveur de ces réformes et de ses investissements tout aussi nécessaires, ce qu'il ne peut pas faire en l'état<sup>2</sup>.

Les auteurs insistent aussi sur un second point. Pour la première fois, disent-ils, la facilité introduit des plans d'investissement et des réformes de long terme au sein du Semestre européen. Les plans nationaux comprennent, nous l'avons relevé, des jalons et des cibles pour un ensemble d'investissements et de réformes que les États membres doivent entreprendre avant 2026. Cependant, beaucoup de choses peuvent se passer d'ici là. Comme les plans nationaux seront les principaux instruments pour coordonner les économies nationales pour les quatre ou cinq ans à venir, une question clef est, dans quelle mesure et quand les plans nationaux pourraient être adaptés ou amendés aux évolutions conjoncturelles et structurelles à venir.

Dans ces conditions, plusieurs facteurs devraient être pris en compte, qui pourraient rendre au moins partiellement obsolètes ces plans nationaux. D'abord certains projets d'investissement peuvent ne pas procurer les résultats attendus. Des plans pour des investissements de long terme sont toujours susceptibles de changer dans le temps soit quant à leur taille, soit quant à leur pertinence et dans ce cas, les ressources européennes pourraient être mieux dépensées ailleurs.

---

<sup>1</sup> T. Nguyen et N. Reddeker, « How to make the marriage work. Wedding the recovery and resilience facility and the european Semester », *Hertie School, policy Paper*, 21 janvier 2022.

<sup>2</sup>*Ibidem*.

Deuxièmement, les priorités européennes peuvent changer ; cela est vrai à la fois pour les investissements et les réformes structurelles. De nouvelles réformes ou de nouveaux investissements peuvent émerger, qui pourraient s'avérer particulièrement urgentes d'un point de vue européen.

Enfin, des alternances politiques au sein des États se produiront et les nouveaux gouvernements pourraient vouloir changer leurs priorités, y compris dans le cadre défini par les différentes recommandations européennes.

Que prévoit dans ces cas le règlement sur la facilité ? Selon l'article 21 du règlement, les États bénéficiaires peuvent demander que leurs plans nationaux soient amendés « en raison de circonstances objectives ». Dans ce cas, la Commission a le pouvoir de considérer que les motifs invoqués par les États sont ou non justifiés et dans le cas où elle les considère comme injustifiées, peut rejeter la demande de l'État purement et simplement. Il y aura donc un marchandage politique entre l'État, qui souhaite amender son plan et la Commission et l'on retrouvera sans doute là la question précédente de l'asymétrie, selon que « vous serez puissant ou misérable... ».

On conçoit bien ici à quel point la gouvernance de ces mécanismes est ainsi susceptible de poser problème et la question se pose de savoir alors qui contrôlera les évaluateurs.

### **3. Un contrôle parlementaire impuissant.**

Mais qui pour contrôler ce gouvernement du Semestre européen post-covid ? Est-ce le Parlement européen ? Les Parlements nationaux ? Daniel Hoeffel nous avait prévenus déjà que le Parlement européen, faute de légitimité, n'avait pas la capacité à le faire car les parlementaires européens ne peuvent établir le même lien que les parlementaires nationaux avec les citoyens.

#### *a) Le contrôle du Parlement européen*

La marginalisation du Parlement européen est surtout évidente dans la conception et dans le suivi des plans nationaux, qui conditionne les décaissements européens.

D'abord, on l'a vu, la conception de ces *plans nationaux* n'implique pas le Parlement européen et la validation de ces plans se fait sous forme d'une proposition de la Commission adoptée par le Conseil, le Parlement européen a donc été entièrement écarté de ces procédures. Ensuite c'est par acte délégué d'exécution que la Commission procède aux décaissements successifs. Là encore le Parlement européen est totalement écarté.



Enfin, ce que prévoit le règlement, c'est un effort de transparence et d'information auprès du Parlement européen. Selon les articles 25 et 26 du règlement sur la facilité, la Commission communique simultanément au Parlement européen et au Conseil les plans pour la reprise et la résilience présentés officiellement par les États membres ainsi que les décisions d'exécution du Conseil. Tous les deux mois, la commission compétente du Parlement européen peut demander à la Commission européenne l'état d'avancement des jalons et cibles figurant dans le plan et/ou un état plus général de l'avancement des plans. Et sur cette base...le Parlement européen peut, le cas échéant, donner son avis par voie de résolution. Son pouvoir n'est donc que consultatif et *a posteriori* sur ce suivi.

Du reste, le 20 mai 2021, le Parlement européen a adopté une résolution sur son droit d'être informé au sujet de l'évaluation en cours des plans nationaux pour la reprise et la résilience où il rappelait par exemple à la Commission l'obligation qui lui ai faite, en vertu du règlement FRR, de fournir au Parlement toutes les informations pertinentes sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du règlement FRR et de tenir compte de tout élément provenant des avis exprimés dans le cadre du dialogue sur la reprise et la résilience, y compris les avis exprimés par les commissions pertinentes et les résolutions adoptées en plénière.

Bref, le Parlement européen intervient en aval des évaluations de la Commission européenne et n'a pas de moyens positifs de peser sur les décisions les plus importantes de la Commission et du Conseil, comme celle de suspendre les fonds de la facilité. Et il faut en outre rappeler ici, qu'il n'a pas non plus le pouvoir d'intervenir sur les outils traditionnels du *Semestre européen* comme la définition des *Recommandations spécifiques par pays*, la procédure de déséquilibre excessif ou de déficit excessif.

Le point relevé par Daniel Hoeffel sur l'incapacité persistante du Parlement européen à contrôler les compétences des exécutifs apparaît donc ici plus que jamais pertinent. En fait, on pourrait tout à fait faire la démonstration que le parlementarisme européen s'est institutionnalisé sous une forme dévoyée, qui ne lui donne au mieux qu'un pouvoir d'information *a posteriori*.

#### *b) Le contrôle des parlements nationaux*

Si le parlement européen ne contrôle pas ce gouvernement européen du semestre post-covid, dans cette architecture européenne multiniveau, sans doute faut-il se tourner vers les parlements nationaux. On peut relever par exemple que lors de l'adoption du règlement sur la Facilité, ils ont exercé en amont leur contrôle sur la position de leur gouvernement au sein des négociations du Conseil.

Mais sur ce point, invoquons ici encore Daniel Hoeffel, qui relève un problème structurel de l'argument selon lequel le contrôle des parlements nationaux est bien réel et s'exerce via le contrôle sur leurs gouvernements

nationaux. Dans son rapport, il relève ainsi que « dans chaque État membre, le parlement national contribue à résorber le déficit démocratique de l'union par le contrôle qu'il exerce sur la politique menée au sein du Conseil par son gouvernement. Mais cela ne suffit pas car le contrôle que chaque parlement national exerce sur chaque gouvernement trouve ses limites dans le fait que les gouvernements n'agissent pas isolément au sein du Conseil et que les positions des uns et des autres s'influencent réciproquement<sup>1</sup> ».

Bref, au niveau européen, le contrôle exercé par les parlements nationaux est très marginal puisque ne porte que sur la position de leur gouvernement pris individuellement. La solution préconisée par Daniel Hoeffel est qu'en face de cet ensemble d'exécutifs, on trouve des parlementaires nationaux qui travaillent également ensemble ; autrement dit, une seconde chambre composée de parlementaires nationaux<sup>2</sup>.

Si l'on se tourne maintenant vers la manière dont les plans nationaux de reprise et de résilience ont été adoptés dans le cadre national, tout semble s'être passé comme si, dans de nombreux pays, les parlementaires nationaux n'avaient pas à connaître et à participer activement à la définition de ces plans. Une étude récente de *Follow the money*, une plate-forme de journalistes d'investigation européens<sup>3</sup> a révélé qu'en Allemagne, Belgique, République Tchèque, Slovaquie, Pologne, Roumanie et Danemark, le gouvernement a adopté les plans de reprise et de résilience sans vote formel du Parlement mais en informant, tout au plus, les commissions compétentes de l'avancée de leur fabrication et des priorités inscrites. Le Premier ministre roumain, Florin Ciucu a par exemple affirmé : « le plan ne nécessite pas de passer devant le Parlement, c'est un projet du gouvernement [...] c'est quelque chose que nous pouvons faire, mais ça n'a pas à être voté par le parlement, il n'y a aucune nécessité d'un vote, il n'y a aucun besoin de débat ». (mai 2021).

En Pologne non plus, le plan national de reprise et de résilience n'a jamais été ratifié par le Parlement. Le Plan du gouvernement a été proposé peu après la ratification de la décision ressources propres. Cette coïncidence a créé de la confusion au sein des partis politiques qui n'ont pas requis de vote formel pour ratifier le plan national.

De manière plus spécifique, en Italie, *l'Investigative Reporting Project Italy* (IRPI) a révélé que les parlementaires nationaux avaient voté sur un plan qui différait de celui envoyé à Bruxelles<sup>4</sup>. Quelques 400 millions d'euros qui devaient être destinés à la digitalisation ont été réalloués à la transition

---

<sup>1</sup> D. Hoeffel, *Rapport d'information...*, op. cit, p.13

<sup>2</sup> « Dès lors que les gouvernements travaillent ensemble, les parlements nationaux doivent aussi travailler ensemble s'ils veulent établir un véritable dialogue démocratique avec le Conseil. Il est donc nécessaire de mettre en place les moyens d'établir de manière régulière cette concertation entre parlements nationaux », *ibidem*, p. 13.

<sup>3</sup> <https://www.ftm.eu/articles/corona-recovery-fund-europe>

<sup>4</sup> <https://irpimedia.irpi.eu/greenwashing-pnrr-industria-gas/>

verte et à la mobilité durable. Avant d'envoyer le plan à Bruxelles, le Premier ministre Mario Draghi avait également changé des détails sur la réforme fiscale, une réforme de l'administration publique et une réforme judiciaire.

En France, à l'occasion d'une audition conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, le Ministre de l'Économie et des finances, Bruno Lemaire, a avancé que les réformes structurelles prévues dans le plan national de reprise et de résilience n'avaient pas été imposées à la France par la Commission européenne puisqu'elles faisaient partie du plan de relance français *France Relance*, affirmant même que ces réformes, comme celles de l'assurance chômage, faisait partie du programme présidentiel d'Emmanuel Macron et avaient été ratifiées de ce fait par le peuple français, insinuant sans doute qu'elles n'avaient pas à être formellement adoptées par le Parlement<sup>1</sup>.

Bref, les parlements nationaux n'ont jusque-là eu qu'un rôle très marginal dans la fabrication de ces plans, qui semblent d'abord avoir été des aubaines pour les exécutifs, qui ont pu y voir, dans les limites des contraintes imposées, une manne redistribuée en leur nom à des clientèles et des projets privilégiés.

#### **4. Quid du contrôle d'une assemblée transnationale, composée de parlementaires nationaux ?**

Au total donc, ce qu'il appert de cette double structure, ce n'est pas une double démocratie au niveau européen et au niveau national mais un ensemble d'angle morts démocratiques, où ni le Parlement européen, ni les parlements nationaux ne parviennent à exercer un réel contrôle sur un puissant gouvernement européen. Pourquoi ? Parce que le schème binaire Europe/national ne rend pas compte de l'intrication européenne et nationale du gouvernement du semestre européen post-covid. Seule une assemblée de parlementaires nationaux, composée au *pro rata* des groupes politiques des parlements nationaux serait une structure symétrique au Conseil de l'Union, capable et légitime pour en contrôler les actes. C'est une telle assemblée dont nous avons défini certains contours il y a maintenant cinq ans dans *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*<sup>2</sup>.

En intervenant par définition au cœur des souverainetés des États, la question se posait déjà de savoir dans quelle mesure le *Semestre européen* ne venait pas limiter ou éviter les démocraties des États membres, question soulevée il y a déjà longtemps par des auteurs comme Peter Mair<sup>3</sup>. Le *Semestre européen*, marié à la *Facilité sur la reprise et la résilience*, pose de

---

<sup>1</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/plan-national-pour-la-reprise-et-la-resilience-de-la-france-audition-de-bruno-le-maire-et-olivier-dussopt>

<sup>2</sup> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste et A. Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017.

<sup>3</sup> P. Mair, *Ruling the void. The Hollowing of western democracy*, Verso, 2013.

manière un peu plus cruciale un problème qui continuera de s'accroître de pair avec la progression de l'intégration européenne dans les domaines les plus sensibles de la souveraineté étatique, qu'il s'agisse aussi bien de questions internationales comme le soulignait déjà Daniel Hoeffel, ou de questions de macroéconomie, de fiscalité, d'investissements et de réformes structurelles nationales.

Une assemblée de délégués des parlements nationaux, qui aurait à la fois une légitimité fortement ancrée dans les démocraties nationales mais qui interviendrait au niveau européen, brouillant ainsi les frontières entre le national et l'europpéen, de manière symétrique par rapport au brouillage des instruments du Semestre, devrait par exemple avoir la légitimité de valider ou d'invalidier les *Recommandations spécifiques par pays*, dont la finalité est qu'elles influencent les démocraties nationales. Mais contrairement à ce qui s'est passé pour la formation du marché unique réalisée par *l'intégration négative*<sup>1</sup> et de la *reconnaissance mutuelle des standards*, les parlementaires nationaux réunis dans cette assemblée n'auraient aucun intérêt à mener une course générale vers les bas standards, mus par la pression de la concurrence transnationale puisqu'en faisant pression à la baisse sur les standards d'un autre État membre de cette assemblée transnationale, ils feraient mécaniquement pression à la baisse sur les standards de leur propre État membre. Pour le dire autrement, la situation structurelle est en partie similaire à celle au sein du Conseil, à l'exception des vetos qu'aucune délégation nationale ne possède dans cette assemblée. De sorte qu'au total, on peut raisonnablement penser qu'au sein de cette assemblée transnationale, la pression pourrait donc être inversée en faveur de la défense de plus hauts standards, chacun des parlementaires nationaux ayant intérêt à défendre de tels standards pour les autres puisqu'on peut faire l'hypothèse qu'une fois libérés de la question de la concurrence entre État, chacun perd la raison décisive de privilégier de bas standards pour ses concitoyens.

*Premier exemple :* faisons l'hypothèse qu'une *Recommandation spécifique par pays* soit formulée insistant sur la nécessité de l'investissement public massif en Allemagne dans les infrastructures ou l'éducation ainsi que d'une politique salariale plus allante (cette hypothèse n'étant pas complètement fictive...). Cette *Recommandation* devrait donc être discutée au sein de cette assemblée transnationale. On peut faire l'hypothèse qu'une majorité de parlementaires allemands issus de la CDU et du FDP, ne soutiendrait pas cette recommandation avec pour argument la défense du sacro-saint équilibre budgétaire.

---

<sup>1</sup> *Sur l'intégration négative et l'intégration positive :* « on entend par intégration négative la suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives et autres entraves aux échanges ou encore des obstacles à une concurrence libre. En revanche, l'intégration positive consiste à reconstruire un système de régulation économique au niveau d'une plus grande entité », F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences po, 2000, p. 53 et ss.

On peut néanmoins penser qu'une majorité au sein de cette assemblée transnationale soutiendrait en revanche cette recommandation pour des raisons liées au rééquilibrage de l'excédent commercial de l'Allemagne, qui a bénéficié de l'Euro au détriment de la plupart des autres États de la zone euro/Union<sup>1</sup>. On pourrait également penser que l'Assemblée lierait spécifiquement la mise en œuvre de cette *Recommandation* à l'obtention par l'Allemagne de fonds issus de la *Facilité pour la relance ou la résilience* dans des proportions incitatives, maniant ainsi la carotte et le bâton en faveur de l'intérêt général européen. L'assemblée ferait ainsi pression sur le gouvernement allemand, une pression que l'Union européenne a été incapable de faire peser sur l'Allemagne jusqu'à présent. On pourrait même penser que dans ce cadre, en fin de processus, l'Allemagne pourrait être condamnée, si elle ne modifiait pas sa politique, dans le cadre d'une procédure de déséquilibre macro-économique, que l'assemblée transnationale voterait.

*Second exemple* : une réforme des pensions de retraites, comprise dans les *Recommandations spécifiques par pays* pour la France et conditionnant l'obtention de fonds issus de la facilité de reprise et de résilience, pourrait être discutée au sein de cette assemblée transnationale. On peut penser que ceux des parlementaires français qui seraient favorables à la réforme auraient intérêt à essayer de construire une vaste coalition transnationale pour obtenir une majorité avec des arguments qui seraient sans doute d'abord politiques autour d'un clivage droite/gauche traditionnel, ici les soutiens à la réforme en question venant plutôt tendanciellement de la droite. Sans doute les arguments invoqués auraient aussi des dimensions nationales insistant sur les spécificités françaises : on peut penser par exemple que les parlementaires français favorables à la réforme insisteraient sur les contraintes que constitue la soutenabilité de la dette française et la nécessité de réduire les dépenses publiques en France. Mais au sein de cette assemblée transnationale, on peut raisonnablement penser qu'une troisième dimension émergerait des débats : une dimension propre aux dynamiques transnationales. Dans les échanges qui se produiraient entre parlementaires nationaux, on peut ainsi parier que des solutions transnationales européennes de financement des retraites pourraient être invoquées afin de parvenir à certaines convergences européennes. Ces solutions vers des standards européens élevés pourraient être pour partie compensés pour les États les moins performants. Par exemple, les solutions européennes pourraient envisager la création d'un *Fonds européen de réserve des retraites*, capable de financer une partie des retraites des États membres selon une clef de répartition sur le modèle de celle de la répartition de la facilité sur la reprise et la relance pourrait être avancée.

---

<sup>1</sup> Par exemple : sur le mécanisme de déséquilibre excessif et les surplus allemands : P. De Grauwe, « In search of symmetry in the eurozone », CEPS Policy Brief, N° 268, 2012.

Autrement dit, alors que les logiques nationales prédominent seules dans le cadre de chaque parlement national pris un à un, comme c'est le cas aujourd'hui, privilégiant l'intérêt national et donc le chacun pour soi, cette assemblée transnationale, comportant des représentants de chaque parlement national contraindrait les parlementaires nationaux à jouer un jeu collectif vers *l'intégration positive* en vue de construire des majorités transnationales européennes dont l'élaboration serait facilitée par l'usage du bâton et de la carotte que constituent l'obtention ou la privation des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience. Du reste, on voit bien que dans l'ensemble, ce type de logique prévaut bien au sein du Parlement européen. Mais seule une assemblée transnationale de parlementaires nationaux serait susceptible d'intervenir de manière légitime au cœur même des souverainetés des États, comme le fait actuellement, de manière symétrique le Semestre européen, sans contrôle aucun.

## SESSION 4

# CONSTITUTIONS, DOMAINE RÉGALIEN ET DROIT EUROPÉEN

### I. INTRODUCTION

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat français**

En octobre dernier, le Tribunal constitutionnel de Pologne proclamait la primauté de la Constitution polonaise sur les traités européens. Cette décision, que certains ont pu lire comme un « Polexit » juridique, a réveillé, dans toute l'Europe, le sujet délicat de l'articulation entre le droit de l'Union et les normes nationales.

Cette problématique est aussi ancienne que l'Union européenne, puisqu'il s'agit de faire fonctionner ensemble deux ordres juridiques, imbriqués, mais en même temps distincts, chacun avec sa propre hiérarchie des normes. Les craintes sont bien connues : déni de souveraineté, remise en cause de l'« identité constitutionnelle » des États membres, « gouvernement des juges », etc.

Derrière cette question apparemment juridique, se joue naturellement des débats proprement politiques. Aujourd'hui autour de la situation de l'État de droit en Pologne et en Hongrie. L'an dernier, sur un autre plan, autour de l'opportunité, vue d'Allemagne, de la politique menée par la Banque centrale européenne, quand la Cour constitutionnelle fédérale allemande a contesté, dans son arrêt de mai 2020, une décision de la Cour de justice de l'Union européenne, suscitant alors une grande émotion en Europe. En France également, ce débat est présent, en raison de récents arrêts de la Cour de justice européenne perçus comme menaçant la sécurité nationale, parce qu'ils remettent en cause la collecte de données utile à la lutte contre le terrorisme ou parce qu'ils se mêlent du temps de travail des militaires.

Les Parlements nationaux, qui sont à la fois pouvoir constituant et source de l'ordre juridique européen, sont au cœur de ces tensions entre les Constitutions, le *domaine régalien* et le droit européen. Mais peut-être peuvent-ils devenir une partie de la solution...

Notre quatrième et dernière session sera donc consacrée à ce débat, pour en comprendre toutes les subtilités juridiques, mieux appréhender les épisodes polonais et allemand et rechercher des solutions.

## II. L'IDENTITÉ CONSTITUTIONNELLE ET LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

**Mme Laure Clément-Wilz, professeure de droit public à l'Université Paris Est Créteil**

On n'a jamais autant évoqué le principe de primauté dans le débat public qu'au moment même où l'on considère dans la réflexion juridique, que ce principe serait mort<sup>1</sup>, voire « mort-né » ou qu'il n'a plus du tout le même sens qu'au moment où il a été posé en 1964<sup>2</sup>, dans le fameux arrêt Costa<sup>3</sup>.

Il s'agit d'un paradoxe qui s'explique par trois facteurs. Premièrement, le débat politique français actuel, est relativement tendu. Le récent arrêt prononcé par la CJUE sur l'application de la directive temps de travail aux militaires (affaire de « l'armée slovène »)<sup>4</sup> a été vécu comme une immixtion insoutenable dans le domaine régalien<sup>5</sup>. Également, la campagne présidentielle favorise la polarisation des options, et tend même à hystériser les positions sur la question européenne. Les termes du débat sont certainement rebattus depuis le conflit armé en Ukraine, mais les tensions entre souveraineté nationale et Union européenne demeurent. Contribue à cette tension la multiplication des prises de position de Cours constitutionnelles ou suprêmes hostiles à la jurisprudence de la CJUE, que ce soit la Cour constitutionnelle allemande<sup>6</sup>, danoise<sup>7</sup>, tchèque<sup>8</sup>, italienne<sup>9</sup>, ou plus récemment le Conseil d'État français<sup>10</sup>. Le Conseil constitutionnel français a quant à lui ouvert plus largement les possibilités de contestations<sup>11</sup>. La récente décision Tribunal constitutionnel polonais

---

<sup>1</sup> D. Rittleng, « De l'utilité du principe de primauté du droit de l'Union », RTDE, 2009, p. 677 ; « Le principe de primauté de l'Union : quelle réalité ? », RTDE 2015, p. 630.

<sup>2</sup> E. Dubout, « La primauté du droit de l'Union et le passage au pluralisme constitutionnel – Réflexions autour de l'arrêt M.A.S. et M.B. », RTDE 2018, p. 563.

<sup>3</sup> CJCE, 15 juill. 1964, Costa, aff. 6/64, Rec. 1160.

<sup>4</sup> CJUE, CJ, 15 juill. 2021, B.K. c/ Slovaquie, aff. C-742/19.

<sup>5</sup> Voir dans la presse française : Edouard Philippe : « La décision des juges européens sur le temps de travail de nos soldats touche au cœur de la souveraineté et de la sécurité de la France » ([lemonde.fr](http://lemonde.fr)) ; Temps de travail : « Le droit européen contre la singularité militaire ». La tribune de Jean-Michel Jacques - l'Opinion ; Pour une synthèse, voir : Temps de travail des militaires : levée de boucliers après l'arrêt de la Cour de Justice de l'UE ([lefigaro.fr](http://lefigaro.fr)).

<sup>6</sup> BVerfG 6 juil. 2010, Honeywell, 2 BvR 2661/06 ; BVerfG 5 mai 2020, PSPP, 2 BvR 859/153.

<sup>7</sup> Cour suprême du Danemark, Jugement 15/2014 Aff. n°15/2014, Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A. Une traduction non-officielle en anglais est disponible sur le site de la Cour : <http://www.supremecourt.dk/supremecourt/nyheder/pressemeddelelser/Documents/Judgment%2015-2014.pdf>

<sup>8</sup> Cour constit. tchèque, 31 janv. 2012, Régime de pensions slovaque, Pl. ÚS 5/12 ; CJUE, 22 juin 2011, n° C-399/09, Maria Landtová c/ Česká správa sociálního zabezpečení.

<sup>9</sup> CJUE, CJ, 8 septembre 2015, Taricco e.a., C-105/14 ; CJUE, 5 déc. 2017, M.A.S. et M.B., aff. C-42/17.

<sup>10</sup> CE, ass., 21 avr. 2021, French Data Network et a.

<sup>11</sup> CC, QPC, 15 oct. 2021, Société Air France et a.



affirmant la prévalence de la Constitution sur les traités européens<sup>1</sup> doit être analysée sous un autre prisme, dans la mesure où il s'agit d'une juridiction dont on peut désormais douter de la qualité de juge de ses membres en raison des dernières réformes<sup>2</sup> et où cette décision tend au fond à remettre en cause l'État de droit protégé par l'article 2 du Traité sur l'Union européenne<sup>3</sup>.

Pour essayer de dissiper ce paradoxe, je propose, conformément à ce qui nous a été demandé par les organisateurs du colloque, je remercie ici pour cette initiative, de partir du concept d'identité constitutionnelle et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il est en effet difficile de penser la primauté du droit européen sans envisager son application par les juges. On l'a vu au début de ce colloque, la grande affaire des députés, ce n'est pas la primauté, c'est la subsidiarité. En revanche, le principe de primauté, qui a été formalisé puis réitéré, quel que soit le sens que l'on lui donne, a vécu grâce principalement aux juges européens et nationaux. C'est donc un principe dit jurisprudentiel, que seule une déclaration annexée au traité évoque, en renvoyant elle-même à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>4</sup>.

Autrement dit, à mon sens, un discours hostile ou perplexe vis-à-vis de la primauté s'adresse surtout aux juges : aux juges nationaux de s'affranchir du droit européen dans certaines circonstances, et donc des arrêts de la CJUE. Et c'est éventuellement aux juges de la Cour de justice de plier. À travers la critique de la primauté et la mise en avant de la protection de la souveraineté, c'est donc principalement l'autorité de la CJUE qui est virulemment mise en cause. De la même manière, l'identité constitutionnelle est un concept développé par les juges nationaux et la CJUE, qui pourrait être une passerelle entre primauté du droit de l'Union et suprématie de la Constitution, « *en tant qu'elle est à la fois un concept du droit de l'Union et un concept du droit national, elle fait figure de norme de convergence entre ordres juridiques susceptible de fournir une réponse au conflit constitutionnel* »<sup>5</sup>. Il faut rappeler ici brièvement que l'identité nationale, que l'on retrouve fréquemment dans le langage courant, est une formule utilisée pour exprimer une trop grande immixtion de l'Union dans les affaires internes de

---

<sup>1</sup> Tribunal constitutionnel polonais, 7 oct. 2021, décis. K 3/21 (*Trybunał Konstytucyjny: Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej* ([trybunal.gov.pl](http://trybunal.gov.pl))).

<sup>2</sup> Rapport 2021 sur l'état de droit, La situation de l'état de droit dans l'Union européenne, COM(2021) 700 ; 2021 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Poland ; Voir la déclaration des juges mis à la retraite d'office qui conteste cette décision : "It is not true that the judgment of the Constitutional Tribunal of 7 October 2021 was issued in order to guarantee primacy of the Constitution over EU law, as such a position of the Constitution has been sufficiently established in the Tribunal's judgments to date" (Statement of retired judges of the Constitutional Tribunal of 10 October 2021 – Rule of Law).

<sup>3</sup> Voir intervention de Jakab Andreas dans ce colloque.

<sup>4</sup> Déclaration n° 17 relative à la primauté, annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

<sup>5</sup> F.X. Millet, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des Etats membres*, LGDJ, 2013.

l'État. Bien que mobilisée dans les traités, la notion d'identité nationale ne sera pas utilisée dans le cadre de cette communication, en raison de l'importante charge émotionnelle qu'elle charrie, et de son instrumentalisation politique. On lui préférera le concept d'identité constitutionnelle, au contenu plus circonscrit juridiquement, et qui est mobilisé par les juges nationaux. L'identité constitutionnelle renvoie à une certaine idée que l'on se fait de l'essence d'une Constitution et de ce qui la distingue du tout ordre européen.

Dans le cadre d'une réflexion centrée sur le droit, il apparaît que tant les critiques portées contre la primauté que l'opposition de la primauté à la « souveraineté juridique » évoquée par M. Barnier, alors candidat aux primaires de la droite<sup>1</sup>, apparaissent comme stériles car elles ne reflètent pas la complexité des débats doctrinaux sur ce principe. Elles ne prennent pas non plus en compte les évolutions jurisprudentielles de la Cour de justice de l'Union européenne sur l'identité constitutionnelle. Les positions qui alimentent actuellement le débat reposent sur une vision caricaturale du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice. De même, pourquoi opposer à l'excès autorité de la CJUE et celle des cours suprêmes et constitutionnelles nationales ? Il nous faut rappeler que, malgré la difficulté à la définir et à la mettre en place, la voie du dialogue judiciaire se présente toujours comme un instrument au service du vivre ensemble européen (3). En effet, malgré son indéniable logique, la hiérarchie des normes ne permet plus de penser pleinement les rapports de systèmes (1), et la hiérarchie judiciaire les rapports entre les juges (2).

### **1. Les rapports de systèmes ne peuvent être pensés en termes de hiérarchie des normes**

1.- Si l'on raisonne en terme de hiérarchie des normes, suivant une logique kelsenienne, on aboutit vite à une impasse : la primauté du droit de l'Union opposée à la suprématie de la Constitution. Et à ce jeu-là, on peut affirmer, en termes assez simplistes, que c'est la « Constitution qui gagne ». On ne peut qu'admettre que le principe cardinal est celui de la suprématie de la Constitution. En effet, l'accès de la norme européenne dans l'ordre interne est l'effet d'une construction de l'ordre interne au sommet duquel on trouve la Constitution<sup>2</sup>. L'application de la norme européenne et son autorité sont conditionnées par celle-ci. Pour autant, le juge national doit assurer le plein effet du droit européen, conformément non seulement au droit constitutionnel (article 88-1 de la Constitution française) mais également à différents principes du droit européen (primauté, effectivité, coopération loyale). La Cour de justice a malgré tout toujours affirmé de manière

---

<sup>1</sup> *Stupéfaction à Paris et Bruxelles après les critiques de Barnier contre la justice européenne - Le Parisien.*

<sup>2</sup> *CE, ass., 30 oct. 1998, Sarran et Levacher, n° 200286.*

impérieuse que le principe de primauté constitue le fondement juridique de l'Union européenne et de son autonomie<sup>1</sup>. De plus, elle attribue à ce principe un caractère absolu : le principe qui joue même à l'encontre des normes constitutionnelles<sup>2</sup>. Pour sortir de l'impasse de l'opposition entre primauté et suprématie de l'une ou l'autre norme, il faut certainement accepter de sortir du paradigme de la hiérarchie<sup>3</sup> pour basculer dans celui de l'articulation entre les normes<sup>4</sup>.

2.- Si l'on se concentre sur le rôle des juges, on peut admettre que le principe de primauté est toujours resté tributaire de la bonne volonté des juges nationaux. Pendant longtemps, le principe de primauté du droit de l'Union donnait une force de frappe importante aux juges nationaux, juges de la conventionnalité, qui en s'appuyant la jurisprudence de la CJUE, ont pu élargir leur office. Par exemple, dans l'affaire *Simmenthal*, les juges anglais ont pu écarter une loi inconventionnelle alors même que cela ne relevait pas de leurs prérogatives en droit interne<sup>5</sup>. Malgré la prise de conscience assez tardive de ce nouveau pouvoir par les juges français<sup>6</sup>, la période récente et actuelle se démarque par le vent de rébellion qui semble souffler dans les rangs des juges suprêmes et constitutionnels. L'augmentation progressive des compétences de l'Union et corrélativement du champ de compétence de la CJUE ainsi que la complexification des bases juridiques, ajouté au caractère toujours plus sensible des questions portées devant la CJUE expliquent aussi sûrement les réticences des juges nationaux.

Pourtant, la CJUE, malgré l'importance accordée au principe de primauté, a pris en compte depuis longtemps les exigences constitutionnelles nationales et accepté le respect des identités constitutionnelles des États dans sa jurisprudence sur les « contre-limites ». Sa jurisprudence sur les droits fondamentaux, développée depuis les années 1970<sup>7</sup>, permettait de prendre en compte les résistances constitutionnelles de certains États. Par la suite, la protection de l'identité constitutionnelle a été consacrée par les traités avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht<sup>8</sup>. La CJUE respecte l'identité constitutionnelle invoquée (explicitement ou non) par les juges nationaux dans le cadre des renvois préjudiciels. Ainsi, dans l'arrêt *Omega*, le respect de la dignité humaine, protégé par la Loi fondamentale allemande, est admise comme susceptible de faire obstacle à la libre circulation protégé

---

<sup>1</sup> CJUE, avis 2/13, 18 déc. 2014.

<sup>2</sup> CJCE, 11 juill. 2000, *Kreil*, aff. C-285/98, Rec. I-69.

<sup>3</sup> V. égal. M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 11<sup>ème</sup> édition, p. 479. L'auteur propose de penser la primauté non pas comme une relation de droit supérieur à droit inférieur, mais de droit commun à droit particulier.

<sup>4</sup> M. Delmas-Marty, *Les forces imaginantes du droit – Le pluralisme ordonné*, Seuil, 2006 ; M. van de Kerchove et F. Ost, *Le système juridique entre ordre et désordre*, PUF, 1988.

<sup>5</sup> CJCE, 8 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77.

<sup>6</sup> CE, 20 oct. 1989, *Nicolo* ; Cass., 24 mai 1975, *Jacques Vabre*.

<sup>7</sup> CJCE, 17 déc. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, aff. C-11/70.

<sup>8</sup> Article 4 TUE.

dans le cadre du marché intérieur<sup>1</sup>. On retrouve le même ordre de raisonnement concernant l'intégrité territoriale<sup>2</sup>, ou le respect de principes révolutionnaires concernant le nom<sup>3</sup>. Schématiquement, la CJUE procède ainsi : elle prend en compte les identités constitutionnelles (qualifiées comme telles ou non), respecte la définition et la qualification qui en est donnée par le juge national. Elle ne remet pas en cause la qualification du juge national. Mais elle le réceptionne au niveau européen, l'intègre dans son raisonnement et applique le cas échéant le principe de proportionnalité.

Lu à la lumière du pluralisme et concilié avec le concept d'identité constitutionnelle, le principe de primauté n'est plus seulement là pour asseoir l'unité d'un espace économique mais il doit intégrer les revendications disparates des juges nationaux et, parfois, de leurs gouvernements. Il se fait aussi le reflet des aspirations nationales et européennes du moment. On peut se demander si cette période de relative quiétude est terminée, et que l'on doit remettre en cause le bien-fondé des théories pluralistes. Est emblématique à cet égard l'arrêt dit *Taricco II*<sup>4</sup>. Dans un premier arrêt *Taricco*, la CJUE avait jugé que les juges italiens devaient écarter, dans le cadre des procédures pénales en cours, les règles posées par le code pénal. Cette solution souleva, en Italie, une levée de boucliers. Était dénoncée une décision qui portait atteinte sans ménagement au noyau dur de l'identité constitutionnelle italienne. La CJUE a ensuite été saisie par la Cour constitutionnelle italienne sur le point de savoir si les juges nationaux devaient se conformer à l'obligation énoncée l'arrêt *Taricco*. Le juge européen alors rétropédalé, cédant probablement à la menace de contre-limite et au nom de la protection de l'identité constitutionnelle. Comme tout arrêt, l'arrêt *Taricco II* peut faire l'objet de diverses lectures. Plus spécifiquement à la question du pluralisme, l'arrêt *Taricco II* peut être interprété de deux manières diamétralement opposées<sup>5</sup>. Ce renoncement de la Cour de justice vient-il fragiliser le pluralisme ou vient le renforcer ? On peut soit considérer qu'il le fragilise car il s'agit d'un passage en force de la Cour constitutionnelle italienne. Mais la Cour constitutionnelle joue aussi le jeu du dialogue des juges, en actionnant le renvoi préjudiciel, mécanisme de coopération juridictionnelle et instrument juridictionnel du pluralisme. Le système judiciaire européen ne repose en effet pas sur la hiérarchie judiciaire et le principe de primauté et doit aussi sa pérennité à la souplesse du système juridictionnel européen.

---

<sup>1</sup> CJCE, 14 oct. 2004, *Omega*, aff. C-36/02.

<sup>2</sup> CJCE, 11 sept. 2008, *UGT-Rioja*, aff. C-428/06 à C-434/06.

<sup>3</sup> CJUE, CJ, 22 déc. 2010, *Sayn-Wittengstein*, C-208/09.

<sup>4</sup> CJUE, CJ, 8 septembre 2015, *Taricco e.a.*, C-105/14 ; CJUE, 5 déc. 2017, *M.A.S. et M.B.*, aff. C-42/17.

<sup>5</sup> V. E. Dubout, *op.cit.*

## 2. Le système judiciaire européen ne repose pas sur la hiérarchie

Le renvoi préjudiciel en interprétation, qui existe depuis 1957<sup>1</sup>, fonctionne comme un instrument de dialogue et non d'autorité. Il apparaît comme l'instrument juridictionnel du pluralisme juridique. L'autorité de la CJUE vis-à-vis des juges nationaux repose principalement sur cet instrument. Malgré des invitations en ce sens<sup>2</sup>, il est difficile de qualifier la CJUE de Cour suprême de l'Union européenne dans la mesure où il n'est pas possible de faire appel des décisions des juges suprêmes nationaux devant la CJUE. La CJUE « n'occup[e] ni le sommet, ni le centre d'une organisation juridictionnelle diversifiée »<sup>3</sup>. Elle doit sans cesse coopérer avec les juges nationaux. Pèsent tout de même sur les juges nationaux l'obligation de saisine préjudicielle pour les juridictions suprêmes<sup>4</sup> et l'obligation de respecter l'autorité de la chose jugée et interprétée. L'existence de ces deux obligations juridiques montre déjà la limite de la logique du dialogue. De plus, en pratique, on peut se demander comment la logique de coopération peut être préservée lorsque les juridictions nationales montrent des signes d'hostilité.

Ces manifestations d'hostilité peuvent prendre la forme d'une question préjudicielle, comme ce fut le cas dans l'affaire Gauweiler<sup>5</sup>. La puissance de cette Cour et l'importance du sujet (le refus de la décision de la BCE d'imposer aux autorités bancaires nationales un programme de rachat de titres grecs afin de faire face à la dégradation par les marchés) n'ont pas empêché la CJUE de rester ferme et de maintenir sa jurisprudence. La Cour constitutionnelle allemande s'est ralliée sur le fond. Dans le cadre de l'affaire « Quadrature du Net », le Conseil d'État a posé une question préjudicielle<sup>6</sup> tout en indiquant ses éléments de réponse. La CJUE a maintenu sa position ferme tout en apportant des concessions<sup>7</sup>.

Les juridictions peuvent également choisir de sortir totalement de la logique du dialogue en n'actionnant pas le renvoi préjudiciel. De nouveau, on peut observer deux types d'attitude. Tout d'abord, les juridictions peuvent choisir d'entrer en « résistance silencieuse ». Comme elles le font depuis l'origine des traités, les juridictions suprêmes, régulièrement et en silence, laissent inappliqué le droit de l'UE sans poser de questions préjudicielles. En effet, les questions préjudicielles posées ne sont que la

---

<sup>1</sup> Article 267 TFUE.

<sup>2</sup> V. SKOURIS, « Interview du 20 nov. 2011 », RDP, 2011, p.11 ; « La Cour de justice de l'Union européenne : Cour suprême ou Cour constitutionnelle – interview de K.Lenaerts », *blogdroiteuropeen.com*, 25 mars 2016.

<sup>3</sup> J.BOULOIS, « A propos de la fonction normative de la jurisprudence », *Mélanges en l'honneur de M.Waline*, LGDJ, 1974, p. 150.

<sup>4</sup> Article 267 TFUE.

<sup>5</sup> CJUE, CJ, 16 juin 2015, P.Gauweiler, aff. C-62/14.

<sup>6</sup> CE, La Quadrature du Net, 26 juillet 2018.

<sup>7</sup> CJUE, CJ, 6 oct. 2020, La Quadrature du Net, aff. Jte C-511/18, C-512/18 et C-520/18.

partie immergée de l'iceberg des relations entre les juridictions nationales et la CJUE<sup>1</sup>. Les juges nationaux, juges de droit commun de l'Union européenne, applique ou applique mal, volontairement ou non, le droit de l'Union sans nécessairement en référer à la CJUE. Et cette activité juridictionnelle des juges nationaux, y compris des juges suprêmes, quotidienne et variée, échappe assez largement aux observateurs de la jurisprudence européenne et à la vigilance de la Commission.

À cette résistance silencieuse, classique, s'ajoute désormais un nouveau type de résistance, plus « bruyante » dans le sens où les juges manifestent ouvertement une divergence vis-à-vis de la CJUE dans leur interprétation du droit de l'Union. Ils peuvent le faire à la suite d'un arrêt prononcé sur renvoi préjudiciel. C'est parfois le cas depuis le début des années 2010. Plusieurs juridictions suprêmes ou constitutionnelles ont en effet manifesté des signes d'opposition. En 2012, la Cour constitutionnelle tchèque fut la première à entrer en résistance ouverte en refusant d'appliquer un arrêt de la CJUE concernant le calcul des pensions de retraite des travailleurs de l'ancienne Tchéquoslovaquie et sur la notion de situation transnationale dans ce contexte. Toutefois, l'objet du désaccord avait une portée relativement restreinte et cette décision de la Cour constitutionnelle semblait surtout marquée par une opposition avec la Cour administrative suprême tchèque. Également, à la suite d'un renvoi préjudiciel concernant la compatibilité du principe de non-discrimination avec une loi danoise limitant le droit à une indemnité de licenciement au-delà d'un certain âge, la Cour suprême danoise a refusé d'appliquer l'arrêt de la CJUE<sup>2</sup>. Il s'agit donc d'un conflit ouvert, qui n'a pas été résolu. De la même manière, dans l'affaire « Quadrature du Net », le Conseil d'État a clairement manifesté son opposition à la réponse de la CJUE et considéré que celle-ci ne s'appliquerait pas à l'espèce. En effet, avec l'arrêt *French Data Network*, il apparaît que le Conseil d'État sort de la logique du dialogue préjudicielle. En mobilisant un nouveau raisonnement basé sur une nouvelle réserve d'inconstitutionnalité et une interprétation stricte du principe de constitutionnalité, le Conseil d'État choisit de ne pas appliquer la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne à la suite d'un renvoi préjudiciel. On se trouve donc dans un cas similaire à la situation danoise.

La résistance « bruyante » peut également s'exprimer en dehors de tout renvoi préjudiciel, comme ce fut le cas récemment, la Cour constitutionnelle allemande, par application de la doctrine de l'*ultra vires*, ayant décidé de de manière unilatérale et ouvertement hostile au droit de l'UE tel qu'appliqué par la CJUE<sup>3</sup>. Elle a en effet remis en cause, en des

---

<sup>1</sup> J. BAQUERO CRUZ, « La procédure préjudicielle suffit-elle à garantir l'efficacité et l'uniformité du droit de l'Union européenne ? », in L. AZOULAI et L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, 2006, p. 241.

<sup>2</sup> Cour suprême du Danemark, Jugement 15/2014 Aff. n°15/2014, *Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A.*

<sup>3</sup> BVerfG 5 mai 2020, PSPP, 2 BvR 859/153

termes très sévères, la constitutionnalité de la politique de rachats de titres de dettes publiques menées par la BCE. C'est dans le contexte qu'a été prononcée la décision « Société Air France » par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, qui identifie un principe inhérent à l'identité constitutionnel, comme contre-limite potentielle à l'application du droit dérivé en matière migratoire.

Malgré ce durcissement des positions des juridictions suprêmes et constitutionnelles nationales, il est toujours possible de considérer que l'existence de l'Union tient au respect du pluralisme. Et ce pluralisme passe par le dialogue, le dialogue juridictionnel. C'est donc dans le cadre du système juridictionnel européen que l'on peut tester la solidité du principe de primauté et chercher à lui donner une substance.

### **3. Le dialogue des juges, encore et toujours**

Le « dialogue des juges » peut apparaître comme une expression galvaudée et souvent marquée du sceau du non-droit. Le dialogue, de même que pluralisme, renvoie moins au droit qu'à la sociologie. Le dialogue signifie en effet une attitude d'ouverture des juges entre eux et n'implique pas de systématisation du droit. Pourtant, il semble difficile d'appréhender les rapports de système en dehors de cette notion, pour deux raisons. D'une part, le dialogue relève des caractéristiques de l'Union : l'Union européenne est plurielle, elle n'est pas tournée uniquement vers l'unification et le commun. D'autre part, cette notion s'inscrit dans le droit du contentieux européen puisqu'il est encadré par des règles contentieuses. Tel qu'il est conçu, le contentieux de l'Union européenne permet justement aux acteurs du dialogue des juges européens, les juges nationaux et la CJUE, de limiter la survenance d'oppositions frontales et irréconciliables. Les juges nationaux qui évoquent l'identité constitutionnelle pour échapper à certaines obligations européennes doivent argumenter pour qualifier une règle comme relevant de cette notion. L'identité constitutionnelle ne correspond pas à l'ensemble du droit constitutionnel. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel est critiqué pour sa vision de l'identité constitutionnelle et la nouvelle réserve d'inconstitutionnalité posée par le Conseil d'État fait également l'objet de nombreuses remises en cause. Il devra rendre des comptes sur son interprétation des exigences constitutionnelles qui viennent faire obstacle à l'application de l'arrêt de la Cour. Si ces exceptions parviennent un jour devant le prétoire de la CJUE par le truchement d'un renvoi préjudiciel, la Cour de justice pourra vérifier si elles sont de nature à violer le droit de l'Union.

De la même manière, en cas de violation manifeste au droit de l'Union européenne, la CJUE a pu assoir une certaine autorité sur les Cours suprêmes à travers deux mécanismes forgés par sa propre jurisprudence. Il s'agit d'une part de la possibilité d'engager la responsabilité d'un État au

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 15 octobre 2021, Société Air France.

motif d'une violation manifeste du droit de l'Union par une juridiction suprême nationale et d'autre part du « manquement judiciaire », qui permet à la Commission de demander à la Cour de constater un manquement d'un État à ses obligations européennes du fait d'une violation manifeste du droit de l'Union par une juridiction suprême<sup>1</sup>. Cette verticalisation des rapports entre la CJUE et les juges nationaux<sup>2</sup> reste exceptionnel et ne cible que les violations manifestes du droit de l'Union et de l'obligation de renvoi préjudiciel.

Si le dialogue des juges, formalisé par le renvoi préjudiciel, se présente comme une sorte d'horizon indépassable des relations entre l'Union européenne et ses États membres, il faut alors s'interroger sérieusement sur une éventuelle « judiciarisation de la vie publique »<sup>3</sup> et plus spécifiquement sur l'organisation du procès et sur le mode de nomination des juges. Le procès se présente-t-il comme l'enceinte appropriée pour opérer les grands équilibres entre les règles fondamentales de l'Union européenne et les principes cardinaux des constitutions nationales ? Les juges (suprêmes nationaux et la CJUE) sont-ils outillés et disposent-ils de la légitimité pour le faire ? Les questions posées devant un juge sont nécessairement contingentes et le processus de nomination des juges européens ne prend pas réellement en compte la vision qu'ont les candidats de l'Europe et du rapport avec les États<sup>4</sup>. Malgré ses défauts intrinsèques, qui relèvent aussi de la peur du gouvernement des juges, le procès se présente aussi comme un espace d'échanges de ces points de vue, qui sont alors mis en forme et contraints par la forme du droit. Le droit processuel apparaît bien comme le droit de la mise en forme du politique, ou, pour le dire avec les mots d'Alain Supiot, « l'art du procès est l'art d'agir rationnellement face à l'incertitude »<sup>5</sup>.

Devant la CJUE, sont admis à intervenir systématiquement dans les différentes procédures, et notamment le renvoi préjudiciel, les institutions européennes, mais également l'ensemble des États de l'Union européenne et de l'AELE<sup>6</sup>. La représentation de l'intérêt public se fait par l'État (intérêt général national) ou par la Commission (intérêt général européen), dotés d'une légitimité démocratique. Elle passe également par les collectivités territoriales, dont le droit d'intervention est facilement admis<sup>7</sup> et le locus standi légèrement plus ouvert que celui des requérants ordinaires, en cas de

---

<sup>1</sup> CJCE, 30 sept. 2003, *G.Köbler*, C-224/01 ; CJUE, 9 septembre 2015, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, aff. C-160/14 ; CJCE, 9 déc. 2003, *Commission / Italie*, C-129/00 ; CJUE, 4 oct. 2018, *Commission c/ France*, C-416/17.

<sup>2</sup> A. Iliopoulou-Penot, « La sanction des juges suprêmes nationaux pour défaut de renvoi préjudiciel, Réflexions autour de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, 4 octobre 2018, *Commission c/ France*, aff. C-416/17 », *RFDA*, 2019, p. 139.

<sup>3</sup> Table ronde consacrée au droit européen (senat.fr).

<sup>4</sup> L. Clément-Wilz, *La Cour de justice de l'Union européenne*, LGDJ, 2020.

<sup>5</sup> A. SUPIOT, *Il n'est pas de paix durable sans justice sociale*, Conférence, Académie royale de Belgique, 28 janv. 2020

<sup>6</sup> Article 23 du Statut de la CJUE.

<sup>7</sup> Article 40 alinéa 2 du Statut de la CJUE.



remise en cause de leur autonomie<sup>1</sup>. Les États ont tendance à intervenir de plus en plus en matière préjudicielle. Ils peuvent d'ailleurs porter la voie de certaines organisations<sup>2</sup>. Et l'intervention systématique de la Commission permet d'apporter des éléments de contexte utiles au juge européen. Le procès européen est donc organisé afin d'accueillir plusieurs points de vue institutionnels. L'existence de la fonction de l'avocat général participe également de cette vision pluraliste du procès.

Pour être à la hauteur des enjeux actuels, pourquoi ne pas réfléchir à la mise en place d'une procédure d'*amicus curiae*, à l'instar de ce qui se pratique devant la Cour européenne des droits de l'homme ? Par ailleurs, la CJUE doit encore progresser sur la voie de la transparence, dans la continuité des efforts déjà fournis récemment (mise en place d'un comité de sélection des juges et avocats généraux, ouverture de ses archives, diffusion en ligne de certaines audiences) en mettant à disposition des traductions des pièces de procédure, en facilitant l'accès des archives et en rendant plus visible le processus de nomination des juges. Les termes de la réflexion sont les mêmes pour les juges suprêmes nationaux. Le discours sur la protection de la Constitution ou de l'identité constitutionnelle doit rester un discours juridique, prononcé par des juges indépendants, fondé en droit, qui ne relaient pas juridictionnellement la voix de leur gouvernement. Hors prétoire, le droit de l'Union européenne, ne peut, moins que jamais, être pensé en dehors de la simple logique d'effectivité et d'unité sans pour autant trahir son identité.

---

<sup>1</sup> CJCE, 11 sept. 2008, UGT-Rioja, aff. C-428/06 à C-434/06.

<sup>2</sup> Comme dans affaire Nisin Additive, 52/80 : Allemagne défend les organisations en matière d'agriculture de nourriture ... ; parle au nom de la défense des consommateurs.

### III. LE TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL POLONAIS ET L'UNION EUROPÉENNE

**M. András Jakab, professeur de droit constitutionnel et administratif à l'Université de Salzbourg**

Après l'effondrement du bloc communiste, les pays d'Europe de l'Est ont importé les règles juridiques formelles des institutions constitutionnelles d'Europe occidentale. La culture juridique sous-jacente est toutefois restée la même. Par culture juridique, j'entends les « croyances et attitudes à l'égard du droit », qui sont les éléments informels des institutions juridiques. Jusqu'à l'adhésion à l'Union européenne, les pays d'Europe de l'Est étaient soumis à une pression effective pour adhérer aux principes de la démocratie et de l'État de droit (« critères de Copenhague »). Toutefois, depuis l'adhésion, nous assistons à une lente érosion de la qualité de l'État de droit dans la plupart de ces pays postsocialistes. La raison principale de cette érosion est la culture juridique sous-jacente qui a repris le dessus, une fois que la pression extérieure efficace a disparu : le masque est tombé. La détérioration progressive de l'État de droit et de la démocratie est caractéristique non seulement de la Pologne et de la Hongrie, mais aussi, dans une moindre mesure, de la plupart des États membres de l'Union européenne situés en Europe de l'Est. Le système immunitaire de ces pays est très faible, ils sont enclins à reculer, et dans deux pays (la Hongrie et la Pologne), ce recul s'est avéré dramatique. J'ai abordé ces questions dans mon article intitulé « *Informal Institutional Elements as Both Preconditions and Consequences of Effective Formal Legal Rules* » (« Les éléments institutionnels informels en tant que conditions préalables et conséquences de règles juridiques formelles efficaces »)<sup>1</sup>.

En ce qui concerne plus spécifiquement la Pologne, Wojciech Sadurski a expliqué en détail dans son ouvrage de référence (*Poland's Constitutional Breakdown*, OUP 2019) comment les différentes institutions constitutionnelles (en particulier l'indépendance judiciaire) ont été sapées. L'indépendance des tribunaux ordinaires a été violée par diverses lois (telles que la loi sur la muselière et la loi sur la chambre disciplinaire). Cette violation a été établie par la Cour de justice de l'Union européenne (C-204/21 et C-791/19), la Cour européenne des droits de l'homme<sup>2</sup> et la Commission de Venise (Avis 904/2017). Quant au Tribunal constitutionnel polonais (PCT), il s'agit essentiellement d'un « tribunal fantoche » ou d'une institution capturée, on peut même douter qu'il s'agisse d'un tribunal tout court, car certains de ses juges ont été nommés illégalement<sup>3</sup>. Dans la

---

<sup>1</sup> *The Failure of Constitutional Institution-Building in Hungary* dans *The American Journal of Comparative Law* (2020/4, pp. 760-800).

<sup>2</sup> *Broda et Bojara c. Pologne* 29.09.2021, *Reczkowicz c. Pologne* 22.07.2021.

<sup>3</sup> Cf. article 6(1) de la CEDH : « tribunal établi par la loi », *Cour européenne des droits de l'homme, Xero Flor c. Pologne*, 7 mai 2021.

pratique, le PCT est aujourd'hui davantage un agent du gouvernement polonais (et non un organe de contrôle)<sup>1</sup>.

La dernière décision du PCT (K 3/21, 7 octobre 2021) s'inscrit également dans cette lignée. La motion du premier ministre polonais compte 129 pages. Elle affirme que le PCT a la compétence de réviser les traités fondateurs de l'UE sur leur constitutionnalité, sur la base de l'article 188 de la Constitution polonaise. Les principaux arguments de la motion font référence à « l'identité constitutionnelle » et au « pluralisme constitutionnel ». La motion mentionne également la décision PSPP de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. Cependant, elle ne mentionne pas les articles 8 et 9 de la Constitution polonaise (qui traitent de la coopération internationale et de l'exigence de conformité avec le droit international public). La motion ne mentionne pas non plus l'ancienne jurisprudence de la LCP favorable au droit communautaire (telle que K 18/04). Comme prévu, le PCT a pratiquement accepté l'ensemble de l'argumentation de la motion du Premier ministre. Cela signifie un rejet de la primauté/supériorité du droit de l'UE. L'objectif était de créer des arguments dans la lutte du gouvernement polonais contre les organes de l'UE au sujet de l'indépendance des tribunaux ordinaires (justifiant pourquoi la décision de la CJCE au sujet de la chambre disciplinaire n'est pas mise en œuvre).

Dans la décision K 3/21, le PCZ a déclaré que l'article 1 (en relation avec l'article 4(3)), l'article 2, l'article 19(1) deuxième alinéa du traité sur l'Union européenne sont *incompatibles* avec l'article 2, l'article 7, l'article 8, l'article 90(1), l'article 178(1), l'article 179 (en relation avec l'article 144(3)(17)), l'article 186(1) de la Constitution polonaise. Le PCT a explicitement rejeté la possibilité d'un renvoi préjudiciel, a souligné sa propre indépendance (de manière provocante, il a même déclaré que la Constitution polonaise garantissait un niveau d'indépendance judiciaire plus élevé que la législation de l'UE). Le PCT a ensuite explicitement nié la nature juridique de l'article 2 du traité sur l'Union européenne (et lui a attribué une nature purement axiologique). Enfin, après de longs passages sur la souveraineté et la primauté de la Constitution polonaise, il a également menacé de réexaminer à l'avenir les décisions de la CJCE.

La décision du PCT a été sévèrement critiquée par les constitutionnalistes polonais. Le Comité des sciences juridiques de l'Académie polonaise des sciences (<sup>2</sup>) a déclaré que « *le Tribunal constitutionnel a outrepassé ses pouvoirs en déclarant inconstitutionnelles les dispositions du traité sur l'Union européenne (TUE). Il n'a pas exclu qu'à l'avenir, il évalue la conformité des arrêts de la CJUE avec la Constitution de la République de Pologne, y compris leur suppression du système juridique polonais. Cela dépasse*

---

<sup>1</sup> Voir par exemple le 15 avril 2021 : Décision K 20/20 sur le mandat du Médiateur.

<sup>2</sup> Résolution n° 04/2021 : du Comité des sciences juridiques de l'Académie polonaise des sciences du 12 octobre 2021 concernant la décision du Tribunal constitutionnel du 7 octobre 2021 *Verfassungsblog* 15 octobre 2021.

le cadre légal des compétences du Tribunal constitutionnel ». Une déclaration commune des juges retraités du PCT a également été publiée (en polonais le 10 octobre 2021 Rzeczpospolita, puis en anglais sur Verfassungsblog) avec le texte suivant :

*« Il n'est pas vrai que l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 7 octobre 2021 a été rendu pour garantir la suprématie de la Constitution sur le droit de l'UE, puisque cette position de la Constitution a été suffisamment établie dans la jurisprudence antérieure du Tribunal (dans les affaires K 18/04, K 32/09, SK 45/09) ;*

*Il n'est pas vrai que l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 7 octobre 2021 relève lui-même de la compétence du Tribunal et est conforme à la Constitution ;*

*Il n'est pas vrai que le droit communautaire et la jurisprudence antérieure de la CJUE remettent en question ou violent la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique polonais ;*

*Il n'est pas vrai que la CJUE exige des tribunaux polonais qu'ils renoncent à observer et à appliquer la Constitution en tant que loi suprême de la République ;*

*Il n'est pas vrai que l'application du droit communautaire par les tribunaux polonais ne peut être conciliée avec leur application de la Constitution ;*

*Il n'est pas vrai que la mise en cause par les institutions de l'Union de la violation par la législation et la pratique polonaises de leur application des principes d'indépendance des juges polonais, qui statuent également dans les domaines couverts par le droit de l'Union, va au-delà de la compétence conférée à l'Union européenne par l'article 90, paragraphe 1, de la Constitution ;*

*Il n'est pas vrai que le Tribunal constitutionnel a le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des arrêts de la CJUE et de décider si la Pologne, en tant qu'État membre, doit respecter de manière sélective la jurisprudence de la CJUE »*

Qu'en est-il maintenant ? Un compromis semble peu probable à l'heure actuelle. La prochaine étape la plus probable est une procédure d'infraction de l'UE contre la Pologne. En outre, on peut s'attendre à des réactions décentralisées de la part des tribunaux d'autres États membres (nous avons déjà vu les exemples irlandais et néerlandais). La pression financière sur la Pologne va probablement s'accroître (pénalités journalières, fonds de recouvrement covid, conditionnalité du budget de l'État de droit). Dans le même temps, nous pouvons toujours constater que la volonté politique fait défaut dans certaines institutions de l'UE et dans certaines capitales d'Europe occidentale. Parfois, nous entendons encore le slogan creux de la « nécessité de renforcer le dialogue », qui n'est qu'une excuse bon marché pour justifier l'inaction. Une solution n'est toutefois possible que s'il existe une volonté politique claire ; les outils juridiques de l'UE existent déjà.

#### IV. DOMAINES CONSTITUTIONNELS ESSENTIELS ET DROIT EUROPÉEN : LES EXPÉRIENCES ALLEMANDES

M. Mattias Wendel, professeur de droit public à l'université de Leipzig

##### 1. Introduction

La question des limites constitutionnelles matérielles du droit de l'Union européenne préoccupe depuis longtemps la Cour constitutionnelle fédérale allemande (ci-après CCF). Cependant, dans la jurisprudence de la FCC ou dans la doctrine allemande, cette question n'est pas traitée sous un terme directement équivalent aux termes français « domaine régalien » ou « marques de souveraineté »<sup>1</sup>. Au lieu de cela, les limites constitutionnelles substantielles vis-à-vis du droit de l'UE sont appelées « domaines constitutionnels essentiels », « noyau inviolable de la constitution » ou simplement et le plus souvent « identité constitutionnelle » (*Verfassungsidentität*). Le fondement normatif de ce concept est la « clause d'éternité », énoncée au troisième paragraphe de l'article 79 de la Loi fondamentale allemande. Cette disposition, conçue à l'origine pour empêcher la restauration d'un régime totalitaire<sup>2</sup>, empêche le législateur constitutionnel de modifier la Loi fondamentale d'une manière qui violerait les principes constitutionnels les plus fondamentaux, y compris la dignité humaine et le principe de démocratie. Le FCC allemand a affirmé à plusieurs reprises que la participation de l'Allemagne à l'Union européenne devait rester dans ces limites.<sup>3</sup>

En droit constitutionnel allemand, le terme d'identité ne va pourtant pas de soi lorsqu'il s'agit d'évoquer la protection des limites de l'intégration européenne. Il s'agit non seulement d'un terme ambigu dans le contexte juridique, mais aussi, dans la théorie constitutionnelle allemande, d'un terme porteur de schémas de pensée totalitaires<sup>4</sup>. Dans la théorie constitutionnelle allemande, il est en particulier porteur de schémas de pensée totalitaires<sup>5</sup>.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que l'article 79, paragraphe 3, de la Loi fondamentale ne fasse pas explicitement référence au terme « identité ». Il en va de même pour la clause européenne allemande, l'article 23 de la Loi fondamentale, qui traite (et exige) la participation de

---

<sup>1</sup> Bodin, *Les six livres de la république*, 10<sup>e</sup> éd. 1593 (réimpression 1986), Livre I, chapt. XX, 295 (306, 309).

<sup>2</sup> Voir l'opinion dissidente de la juge Gertrude Lübbe-Wolff à la Cour constitutionnelle fédérale, 18 juillet 2005, affaire 2 BvR 2236/04, mandat d'arrêt européen I, paragraphe. 178.

<sup>3</sup> Voir, *pars pro toto*, FCC, 30 juin 2009, affaires 2 BvE 2/08 et al, *Traité de Lisbonne*, paras. 208, 218-219.

<sup>4</sup> Voir Constance Grewe & Joël Rideau, *L'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne : flash-back sur le coming-out d'un concept ambigu*, in Jean-Claude Piris et al. (ed.), *Chemins d'Europe : Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué* (2010), 319 et s. Pour ses origines dans le domaine de la psychologie, voir Erik H. Erikson, *Identity and the Life Cycle* (1973).

<sup>5</sup> Carl Schmitt, *Verfassungslehre* (1928, réimpression 2003), 103, *idem*, *Legalität und Legitimität* (1932, réimpression), 60-61.

l'Allemagne à l'UE et, dans ce contexte, se réfère à l'article 79, paragraphe 3. C'est la FCC qui a finalement (ré)introduit ce terme dans le droit constitutionnel allemand<sup>1</sup> en 1974, lorsqu'elle a défini les limites constitutionnelles de l'intégration européenne<sup>2</sup>.

La protection de l'identité constitutionnelle nationale contre le droit communautaire n'est cependant pas une caractéristique unique du droit constitutionnel allemand. Au contraire, l'identité constitutionnelle est devenue un modèle important dans la jurisprudence relative à l'UE des cours constitutionnelles et des plus hautes juridictions de plusieurs États membres de l'UE<sup>3</sup>. Cependant, le terme est utilisé comme dénominateur commun pour des concepts assez disparates<sup>4</sup>. Ceci peut être illustré en comparant les jurisprudences française et allemande. Alors que le Conseil constitutionnel français utilise le concept d'« identité constitutionnelle » pour désigner les limites constitutionnelles qui peuvent être surmontées par un amendement constitutionnel<sup>105</sup> et qui, en outre, ne couvrent que les règles ou principes constitutionnels qui ne sont pas protégés de manière équivalente par le droit de l'Union<sup>6</sup>, le FCC allemand comprend l'identité constitutionnelle comme des limites qui ne peuvent pas être surmontées par un amendement constitutionnel<sup>7</sup>. La situation est similaire avec l'article 89 (5) de la Constitution française qui, bien qu'il présente des similitudes textuelles avec la clause de perpétuité allemande, a été traité avec beaucoup de retenue par le Conseil constitutionnel français et, en particulier, n'a pas été interprété comme une norme de contrôle permettant au Conseil

---

<sup>1</sup> Voir plus en détail Monika Polzin, *Verfassungsidentität : ein normatives Konzept des Grundgesetzes*, 2018.

<sup>2</sup> FCC, 29 mai 1974, affaire BvL 52/71, *Solange I*, paragraphe. 43. Voir également FCC, 22 oct. 1986, affaire 2 BvR 197/83, *Solange II*, para. 104.

<sup>3</sup> Voir, par ordre chronologique, Conseil constitutionnel français, 19 nov. 2004, 2004-505 DC, *Traité constitutionnel*, par. 13 ; Tribunal constitutionnel espagnol, 13 déc. 2004, n° 1/2004, *Traité constitutionnel* ; Conseil constitutionnel français, 27 juillet 2006, 2006-540 DC, *Société de l'information*, para. 19 ; Cour constitutionnelle tchèque, 26 nov. 2008, Pl. ÚS 19/08, *Traité de Lisbonne I*, para.120 ; Cour constitutionnelle lettone, 7 avril 2009, 2008-35-01, *Traité de Lisbonne*, partie 16.3 ; Cour constitutionnelle tchèque, 3 nov. 2009, Pl. ÚS 29/09, *Traité de Lisbonne II*, para. 150 ; Cour constitutionnelle hongroise, 3 nov. 2009, Pl. 12.7.2010, 143/2010, *Traité de Lisbonne*, partie III.1 ; Tribunal constitutionnel polonais, 24 nov. 2010, K 32/09, *Traité de Lisbonne*, parties III.2.1, III.3.8 ; Cour constitutionnelle italienne, renvoi préjudiciel du 23 nov. 2016, n° 24/2017, *Taricco* (conduisant à la CJUE, 5.12.2017, affaire C-42/17, *M.A.S. et al.*, également connue sous le nom de *Taricco II*) ; Cour constitutionnelle hongroise, 30 nov. 2016, n° 22/2016. (XII. 5.) AB.

<sup>4</sup> Voir en détail Monica Claes & Jan H. Reestman, *The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case*, 16 *German Law Journal* (2015), 917 et seq.

<sup>5</sup> Jurisprudence établie depuis Conseil constitutionnel français, 27 juillet 2006, 2006-540 DC, *Société de l'information*.

<sup>6</sup> Voir très récemment Conseil constitutionnel français, 15 oct. 2021, 2021-940 QPC, *Air France*, paragr. 13.

<sup>7</sup> Pour les différences, voir également Jan H. Reestman, *The Franco-German Constitutional Divide*, 5 *European Constitutional Law Review* (2009), 374 et seq.

constitutionnel d'examiner les amendements constitutionnels ou comme une base normative pour l'identité constitutionnelle française<sup>1</sup>.

La FCC allemande a donné une impulsion particulièrement forte à la discussion sur la protection de l'identité constitutionnelle nationale, puisque, dans sa jurisprudence très décrite, elle a énoncé la clause d'éternité allemande de manière assez détaillée. Le présent article n'a pas pour objet de rappeler cette jurisprudence, mais de faire prendre conscience que la référence de la Cour fédérale de justice à l'identité constitutionnelle dans le contexte de l'intégration européenne est plus multiple et plus complexe - tant en termes de procédure que d'effets - qu'on ne le dit souvent. L'accent académique est régulièrement mis sur l'aspect de la contestation et de la défense judiciaire, c'est-à-dire sur la jurisprudence de la Cour fédérale de justice contestant la primauté du droit de l'UE dans le cadre d'un contrôle d'identité dit défensif (*abwehrende Identitätskontrolle*) (II.). Cependant, la jurisprudence de la FCC comporte également une dimension préventive. À première vue, ce contrôle d'identité préventif (*vorbeugende Identitätskontrolle*) peut sembler moins spectaculaire que le jeu (métaphoriquement usé) de l'aboitement et de la morsure. Néanmoins, jusqu'à aujourd'hui, on peut dire que la FCC a limité la politique européenne de l'Allemagne de manière bien plus significative en établissant des zones grises d'inconstitutionnalité potentielle dans le cadre d'un contrôle d'identité préventif qu'en contestant ouvertement la primauté du droit européen contraignant sur la base d'un contrôle d'identité défensif.

## 2. La dimension préventive

Le contrôle d'identité dit préventif est effectué par le FCC allemand *a priori* en ce qui concerne les lois nationales (non proclamées) qui autoriseraient l'Allemagne à ratifier un amendement au traité ou une étape comparable de l'intégration européenne. Ce type de contrôle s'appuie souvent sur la plainte constitutionnelle, c'est-à-dire une procédure par laquelle les individus peuvent agir contre des violations présumées des droits fondamentaux. Dans le contexte de l'intégration européenne, ce mode de contrôle vise, en résumé, à préserver le « droit à l'autodétermination démocratique » ou « droit à la démocratie » des citoyens<sup>2</sup> en empêchant une attribution de compétences à l'UE qui aurait pour effet de priver le parlement fédéral allemand de tout pouvoir décisionnel essentiel, vidant ainsi de son sens le principe (national) de la démocratie. En fixant des limites

---

<sup>1</sup> Voir Conseil constitutionnel français, 26 mars 2003, 2003-469 DC, *Décentralisation*, par. 2 (où le Conseil constitutionnel a même explicitement jugé qu'il ne pouvait se fonder sur cette disposition pour décider d'une révision constitutionnelle) et, spécifiquement dans le cadre de la construction européenne, 2 sept. 1992, 92-312 DC, *Maastricht II*, par. 19.

<sup>2</sup> FCC, 5 mai 2020, affaires 2 BvR 859/15 et autres, PSPP (arrêt définitif), paras. 100, 101 (*Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung*), parfois aussi simplement appelé « droit à la démocratie » (*Anspruch auf Demokratie*), paras. 158, 230.

à la poursuite de l'intégration dans le cadre du contrôle préventif de l'identité, la FCC a créé ce que j'ai essayé de décrire précédemment comme un « brouillard d'identité »<sup>1</sup> qui limite considérablement le champ d'action de la politique européenne de l'Allemagne déjà à l'avance et indépendamment du fait qu'un acte politique (prévu) serait finalement évalué comme violant l'identité constitutionnelle de l'Allemagne.

a) *Le « brouillard de l'identité »*

La nature préventive de ce type de contrôle d'identité concerne à la fois son cadre procédural et ses effets. D'un point de vue procédural, le contrôle d'identité préventif est effectué *a priori*, c'est-à-dire à un moment où ni la loi nationale d'approbation ni le traité à ratifier<sup>2</sup> ne sont encore entrés en vigueur et où, par conséquent, aucun engagement irréversible en vertu du droit communautaire n'a été pris. Dans cette optique, il est intéressant de noter que la constitution allemande ne prévoit pas de procédure telle que celle contenue dans l'article 54 de la constitution française. En Allemagne, dans le domaine des affaires européennes, depuis l'arrêt de la FCC sur le traité de Maastricht<sup>3</sup>, c'est la procédure de contrôle juridictionnel des droits fondamentaux qui a presque exclusivement<sup>4</sup> constitué la base du contrôle *a priori*. Selon l'approche de la FCC, pratiquement chaque citoyen allemand peut demander à la FCC d'examiner *a priori* la participation de l'Allemagne aux étapes ultérieures de l'intégration européenne sur la base de son droit de vote en vertu de l'article 38, paragraphe 1, de la Loi fondamentale, protégé, dans son essence, par la clause d'éternité<sup>5</sup>.

En termes d'effets, la jurisprudence de la FCC sur l'identité constitutionnelle n'a jusqu'à présent guère limité la politique européenne allemande par le dispositif des décisions (l'Allemagne a ratifié toutes les modifications du traité), mais plutôt en créant un « brouillard d'identité », conduisant à un degré considérable d'incertitude juridique. La FCC a délimité, in abstracto, des zones grises à l'intérieur desquelles il existerait un certain risque qu'une nouvelle attribution de compétences à l'UE (ou une certaine manière d'exercer des compétences déjà attribuées)<sup>6</sup> puisse en fin de compte violer l'identité constitutionnelle allemande. Si l'incertitude juridique est un problème omniprésent en droit, le problème spécifique du « brouillard d'identité » créé par la FCC réside dans le fait qu'il n'est pas lié à

---

<sup>1</sup> Voir déjà M. Wendel, *The Fog of Identity and Judicial Contestation*, EPL 2021, 465-493, d'où est tirée la présente contribution. Pour autant que je sache, l'expression « brouillard d'identité » n'a pas encore été utilisée dans le contexte juridique. Mais voir Amartya Sen, *The Fog of Identity*, 8 *Politics, Philosophy & Economics* (2009), 285-288.

<sup>2</sup> Qu'il s'agisse d'une révision du traité de l'UE ou d'un traité intergouvernemental tel que le MES.

<sup>3</sup> FCC, 12 octobre 1993, affaires 2 BvR 2134/92 et autres, *Traité de Maastricht*.

<sup>4</sup> Certaines décisions clés, comme l'arrêt de Lisbonne, ont en outre été présentées comme un litige entre les institutions (*Organstreit*).

<sup>5</sup> Notamment en donnant le consentement du Parlement à une révision du traité.

<sup>6</sup> C'est pourquoi le « brouillard de l'identité » peut également avoir un impact sur le contrôle défensif de l'identité (voir II.1. ci-dessous).



l'inconstitutionnalité au sens ordinaire du terme, mais au noyau inaliénable de la constitution. Contrairement à l'approche du Conseil constitutionnel français, par exemple, une violation de l'identité constitutionnelle allemande ne pourrait pas être légalisée par un amendement constitutionnel et donc par le processus politique (interne au système), mais uniquement par l'abrogation de la Loi fondamentale. On pourrait objecter que ce problème est une simple conséquence du fait que la Loi fondamentale contient une clause d'éternité. Ce qui fait la différence, cependant, ce n'est pas la simple existence textuelle d'une clause d'éternité, mais la manière à la fois étendue et vague dont cette clause a été exploitée judiciairement par la FCC.

Dans ce contexte, il convient de se référer à nouveau à la différence entre le Conseil constitutionnel français et le traitement par le Conseil constitutionnel français de l'art. 89 (5) de la Constitution française<sup>1</sup>.

Qu'y a-t-il donc de si nébuleux dans l'approche de la FCC à l'égard de l'identité ? Cela commence par le fait que la FCC a, in abstracto, énuméré plusieurs domaines politiques dans lesquels un nouveau transfert de compétences à l'UE (ou un exercice spécifique de compétences déjà conférées par l'UE) comporterait un risque accru de violer en fin de compte l'identité constitutionnelle allemande. Partant du principe que le parlement fédéral allemand doit conserver des pouvoirs de décision d'une « importance politique substantielle »<sup>2</sup>, la FCC a qualifié ces domaines de « *particulièrement sensibles* » en ce qui concerne l'autodétermination démocratique et donc le noyau inaliénable du principe de démocratie<sup>3</sup>. C'est ici que nous rencontrons finalement une proximité conceptuelle avec la notion de « domaine régalien » ou, pour utiliser les termes de *Jean Bodin*, de « marques de souveraineté »<sup>4</sup>. La FCC attribue apodictiquement une « sensibilité » identitaire aux « décisions relatives au droit pénal matériel et formel », aux décisions « relatives à la disposition du monopole de l'usage de la force », aux « décisions fiscales fondamentales relatives aux recettes et aux dépenses publiques », aux « décisions relatives à l'aménagement des conditions de vie dans un État social » ainsi qu'aux « décisions d'une importance culturelle particulière, par exemple en matière de droit de la famille, de système scolaire et d'éducation, et de relations avec les communautés religieuses »<sup>5</sup>. Cette énumération n'est que le prélude à une liste plus détaillée, mais toujours abstraite, de secteurs et d'aspects que la Cour a considérés comme potentiellement « résistants à l'intégration » (*integrationsfest*)<sup>6</sup>. L'incertitude déjà inhérente à la jurisprudence a été alimentée par les apparitions dans les médias de juges constitutionnels (en activité), qui ont fait des déclarations

---

<sup>1</sup> *Le Conseil constitutionnel, voir décision du 26 mars 2003, 2003-469 DC, par. 2-3.*

<sup>2</sup> *FCC, Traité de Lisbonne, supra note 3, paragraphe 246*

<sup>3</sup> *Voir supra note 13.*

<sup>4</sup> *Voir supra note 1.*

<sup>5</sup> *FCC, 30 juin 2009, affaires 2 BvE 2/08 et autres, Traité de Lisbonne, paragraphe 252.*

<sup>6</sup> *Ibid.* 253-260. *Pour une critique, voir Christoph Schönberger, Lisbon in Karlsruhe : Maastricht's Epigones AtSea, 10 German Law Journal (2009) 1201, 1208 et seq.*

aussi étonnantes que celle selon laquelle le cadre de la loi fondamentale allemande pour de nouvelles étapes vers l'intégration européenne était « probablement largement épuisé »<sup>1</sup>. Cela a soulevé la question de savoir si de nouveaux projets d'intégration, tels qu'une Europe plus sociale avec un salaire minimum uniforme ou la mise en place de forces de protection des frontières ou de défense véritablement européennes, seraient par avance bloqués par la Constitution en Allemagne. Sur la base de ce qui précède, de tels projets ne violeraient manifestement pas l'identité constitutionnelle allemande. Mais ils se situent certainement dans la zone grise d'une violation possible, indépendamment de leur conception concrète.

*b) Conséquences : « être prudent »*

Dans ce contexte, « être du bon côté » est de plus en plus devenu un paradigme directeur de la politique européenne allemande. Un exemple frappant à cet égard est l'effet préventif de la jurisprudence de la FCC sur le débat politique concernant les euro-obligations en Allemagne<sup>2</sup>. L'inaliénabilité de l'identité constitutionnelle rend l'effet préventif particulièrement intense. Même les projets qui passeraient finalement le test de la constitutionnalité sont politiquement sacrifiés à l'effort (rationnel) des décideurs politiques pour éviter d'entrer dans les zones grises, dans lesquelles il y a un risque de violation de l'identité constitutionnelle. Pratiquement personne ne voudrait risquer l'échec d'un projet européen devant la FCC après des années de négociations. C'est à ce schéma de pensée que *Christine Lagarde*<sup>3</sup> a été confrontée en 2012 lorsqu'elle aurait menacé de quitter la pièce si elle entendait à nouveau le mot « Karlsruhe »<sup>4</sup>.

On pourrait faire valoir qu'il existe toujours le risque que des mesures politiques soient finalement jugées inconstitutionnelles par une cour constitutionnelle. Cependant, alors qu'une décision contre-majoritaire de la FCC pourrait à son tour être contrée par un amendement constitutionnel et donc à nouveau par le processus politique, une violation de l'identité constitutionnelle ne pourrait pas être surmontée, même par un amendement constitutionnel, mais nécessiterait une nouvelle constitution. En ce sens, la FCC allemande a créé une sorte de « super contre-majoritarisme »<sup>5</sup>. En fin de compte et ironiquement, la jurisprudence de la FCC basée sur l'identité

---

<sup>1</sup>Interview de l'ancien président *Andreas Voßkuhle* par *Frankfurter Allgemeine Zeitung Online* (25 septembre 2011), <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/im-gespraech-andreas-voesskuhle-mehr-europa-laesst-das-grundgesetz-kaum-zu-11369184.html>.

<sup>2</sup>Sur l'effet contraignant de la jurisprudence de la FCC dans ce domaine, voir *Nik de Boer*, *Judging European Democracy*, chapitre 5.3, OUP, à paraître.

<sup>3</sup>À l'époque président et directeur général du Fonds monétaire international (FMI), actuellement président de la Banque centrale européenne.

<sup>4</sup>Elle aurait déclaré quelques semaines avant que la FCC ne rende sa décision (préliminaire) sur la GSE : « Si j'entends encore une fois le mot Karlsruhe, je quitte la pièce », voir *Kay-Alexander Scholz*, *Karlsruhe's constitutional monastery*, *Deutsche Welle* du 11 septembre 2012.

<sup>5</sup>*Aptly Christoph Möllers & Daniel Halberstam*, *The German Constitutional Court says 'Ja zu Deutschland!'*, *10German Law Journal* (2009), 1241, 255-1256.

conduit à l'opposé de ce que la FCC invoque comme la raison centrale pour accorder à pratiquement tous les électeurs éligibles l'accès à Karlsruhe dans les affaires européennes, à savoir « maintenir le processus démocratique ouvert »<sup>1</sup> et « permettre des processus de prise de décision démocratiques »<sup>2</sup>. En fait, le « brouillard de l'identité » limite indûment le processus démocratique en ce qui concerne l'intégration européenne.

Un exemple particulièrement pertinent de l'incertitude créée par les zones grises de la FCC est le domaine de l'Union économique et monétaire (UEM). À la suite de l'arrêt très controversé sur le programme d'achat de titres du secteur public (PSPP) de la Banque centrale européenne (BCE)<sup>3</sup>, certains observateurs ont estimé que l'arrêt de la Cour fédérale de justice pourrait, en contestant judiciairement le rôle et la politique de la BCE, donner une impulsion à une future réforme de l'UEM<sup>4</sup>. Un examen plus approfondi suggère toutefois que la jurisprudence de la Cour fédérale de justice dans ce domaine aura finalement plutôt pour effet de limiter que de catalyser les projets de réforme relatifs à l'UEM. La FCC a peut-être « exclu que le PSPP affecte l'identité constitutionnelle de la Loi fondamentale »<sup>5</sup> en ce qui concerne des aspects spécifiques qui avaient été soumis à un contrôle d'identité défensif<sup>6</sup>. Cependant, la Cour fédérale de justice n'a en aucun cas modifié son approche générale de la protection de l'autonomie budgétaire du parlement fédéral allemand, ni donné le feu vert aux décideurs politiques pour réformer substantiellement ou même transformer l'UEM. Au contraire, la FCC a confirmé tous ses précédents depuis la *Grèce & EFSF*<sup>387</sup> et *ESM*<sup>8</sup>, par lesquels elle avait précisé la protection de l'autonomie budgétaire (nationale) du parlement vis-à-vis de l'UE<sup>9</sup>. Les restrictions constitutionnelles nébuleuses formulées par la FCC sur la base de l'article 79(3) de la Loi fondamentale ont au moins catalysé la réticence caractéristique de certains des principaux décideurs allemands de l'UEM et pourraient avoir servi de prétexte constitutionnel bienvenu pour les politiciens qui ont préconisé des politiques d'austérité strictes pour des raisons politiques ou économiques.

---

<sup>1</sup> FCC, 12 sept. 2012, 2 BvR 1390/12 et al, *Traité MES (injonction préliminaire 2012)*, para. 222 (traduction anglaise) et para. 118 (version allemande renumérotée).

<sup>2</sup> FCC, PSPP (jugement définitif), supra note 14 paragraphe 100. Bien que la traduction anglaise officielle parle de "facilitating", "enabling" semble être le terme le plus approprié, étant donné que le texte allemand parle de "Ermöglichung".

<sup>3</sup> FCC, PSPP (jugement définitif), supra note 14. PSPP est l'acronyme de Public Sector Purchase Programme (Programme d'achat du secteur public).

<sup>4</sup> Ana Bobić & Mark Dawson, "What Did the German Constitutional Court Get Right in Weiss II ?" *EULawLive* (12 mai 2020).

<sup>5</sup> FCC, PSPP (jugement définitif), supra note 14 supra note 14, paragraphe 228.

<sup>6</sup> *Ibid.* 222-228 en ce qui concerne le système de répartition des risques entre les banques centrales nationales

<sup>7</sup> FCC, 7 sept. 2011, affaires 2 BvR 987/10 et al, *Grèce & FESF*, paras. 120-132 et para. 125 en particulier.

<sup>8</sup> FCC, *Traité MES (arrêt définitif)*, supra note 32 paragraphes. 161-175.

<sup>9</sup> FCC, PSPP (jugement définitif), supra note 14 paragraphes. 227 avec d'autres références.

La FCC a encore élargi son approche déjà large du contrôle préventif de l'identité avec sa décision controversée et restrictive (5-3) sur l'*accord relatif à une Cour unifiée des brevets* du 13 février 2020<sup>1</sup>. Les individus peuvent désormais, par le biais de ce que l'on appelle « l'examen des aspects formels de l'attribution » (*formelle Übertragungskontrolle*)<sup>2</sup>, invoquer l'essence de leur droit de vote pour que la FCC vérifie la conformité avec les règles de *procédure* pertinentes, même si la participation au projet européen concerné ne violerait incontestablement pas l'identité constitutionnelle allemande sur le fond<sup>3</sup>. Selon l'approche discutable de la FCC, tout acte fondé sur une attribution de compétences qui viole les exigences procédurales (nationales) pour l'attribution de compétences à l'UE<sup>4</sup> est un acte *ultra vires* et, en tant que tel, viole l'essence même du droit de vote des citoyens - même si l'attribution n'affecte pas le droit à l'autodétermination démocratique en substance et serait donc constitutionnelle si les règles procédurales avaient été suivies. Cette nouvelle approche est particulièrement pertinente dans le cas de révisions de traités et de « réglementations comparables qui modifient ou complètent » la Loi fondamentale, où une majorité constitutionnelle de deux tiers des membres du Bundestag et de deux tiers des voix du Bundesrat est requise<sup>5</sup>. Une fois de plus, cette jurisprudence aura pour effet que les décideurs voudront « jouer la carte de la sécurité »<sup>6</sup>, et rechercheront donc une majorité qualifiée même si elle n'est pas requise par la Constitution et particulièrement difficile à obtenir dans le paysage politique diversifié actuel. Une fois encore, la jurisprudence de la FCC sur le contrôle préventif de l'identité aboutit à l'inverse de ce qu'elle prétend garantir : elle contraint indûment le processus politique au lieu de le maintenir ouvert, un fait également explicitement souligné par l'opinion dissidente des juges König, Maidowski et Langenfeld<sup>7</sup>.

### 3. La dimension défensive de l'identité constitutionnelle

Alors que le contrôle d'identité préventif est exercé *a priori* pour empêcher une attribution de compétences à l'UE qui porterait atteinte à l'identité constitutionnelle, le contrôle d'identité défensif est exercé *a posteriori*. Il s'agit d'un mode de contrôle destiné à protéger l'identité

---

<sup>1</sup> FCC, 13 février 2020, 2 BvR 739/17, *Accord relatif à une Juridiction unifiée du brevet*.

<sup>2</sup> Voir FCC, *Agreement on a Unified Patent Court*, *supra* note 41 paragraphe. 137.

<sup>3</sup> *Ibid.* 96-99.

<sup>4</sup> La clause UE de la Loi fondamentale autorise l'Allemagne à « conférer des droits souverains par une loi [parlementaire] avec l'accord du Bundesrat ». En cas de révision des traités et de « règlements comparables qui modifient ou complètent » la Loi fondamentale, une majorité constitutionnelle des deux tiers des membres du Bundestag et des deux tiers des voix du Bundesrat est requise, article 23(1) phrase 3 en conjonction avec l'article 79(2) GG.

<sup>5</sup> Article 23, paragraphe 1, phrase 3, en liaison avec l'article 79, paragraphe 2, du GG.

<sup>6</sup> Voir explicitement l'opinion dissidente des juges König, Maidowski et Langenfeld dans FCC, *Agreement on a Unified Patent Court*, *supra* note 41 *supra* note 43, paragraphe 20

<sup>7</sup> Voir l'opinion dissidente des juges König, Maidowski et Langenfeld dans FCC, *Agreement on a Unified Patent Court*, *supra* note 41 *supra* note 43, paragraphe 20.

constitutionnelle contre le droit de l'UE déjà en vigueur ou, plus précisément, contre tout acte de l'autorité publique allemande qui applique, exécute ou met en œuvre le droit de l'UE existant ou qui est déterminé autrement par celui-ci<sup>1</sup>. À cette fin, la FCC revendique le droit de décider, en tant que juridiction de dernier recours, si le droit communautaire contraignant doit exceptionnellement être inapplicable en Allemagne en raison d'une violation de l'identité constitutionnelle allemande<sup>2</sup>. Le contrôle d'identité défensif est devenu un élément de la triade défensive de la FCC contre le droit communautaire, chevauchant à la fois le contrôle *ultra vires*<sup>3</sup> et la jurisprudence *Solange II* relative à la protection des droits fondamentaux (nationaux)<sup>4</sup>. La relation conceptuelle plutôt complexe, souvent trop simplifiée, du contrôle d'identité défensif avec le contrôle *ultra vires* (1.) et la jurisprudence *Solange* (2.) sera examinée ci-après à la lumière de la jurisprudence récente.

a) *Contrôle d'identité et contrôle ultra vires : « les deux faces d'une même pièce »*

Les différences et chevauchements conceptuels entre le contrôle d'identité défensif et le contrôle *ultra vires* ont été mis en évidence très clairement par la décision de la FCC sur l'*Union bancaire* du 30 juillet 2019, par laquelle la FCC a déclaré que la participation de l'Allemagne à l'adoption et à la mise en œuvre du Mécanisme de surveillance unique (MSU) et du Mécanisme de résolution unique (MRU) ne violait pas l'essence du droit de vote fondamental des plaignants<sup>5</sup>. La FCC a souligné que le contrôle de l'identité et le contrôle *ultra vires* avaient les mêmes racines constitutionnelles, mais qu'ils différaient néanmoins à plusieurs égards<sup>6</sup>. La différence la plus importante est certainement la norme de contrôle. Alors que la norme pertinente du contrôle d'identité est purement nationale, composée des principes qui sont protégés dans leur noyau inviolable par l'article 79 (3) de la Loi fondamentale, le contrôle de l'excès de *pouvoir est, en revanche*, basé sur une norme de contrôle hybride. Cette norme hybride se résume à déterminer si l'UE a manifestement et structurellement outrepassé ses compétences en vertu des traités - traités auxquels l'Allemagne a souscrit sur la base de statuts d'approbation parlementaires successifs. Bien qu'il soit formulé en termes de droit constitutionnel allemand et qu'il n'ait d'effet que sur les autorités allemandes, le contrôle *ultra vires* implique nécessairement

---

<sup>1</sup> Voir FCC, 21 juin 2016, affaires 2 BvR 2728/13 et autres, OMT (arrêt définitif), paras. 97-99.

<sup>2</sup> FCC, *Traité de Lisbonne*, supra note 3, paras. 240-241 ; FCC, 15 déc. 2015, affaire 2 BvR 2735/14, *Mandat d'arrêt européen II*, paras. 41-46 avec d'autres références.

<sup>3</sup> FCC, *Traité de Maastricht*, supra note 17, para. 106 ; FCC, *Traité de Lisbonne*, supra note 3, paras. 240-241 ; FCC, 6 juillet 2010, affaire 2 BvR 2661/06, *Honeywell* ; FCC, OMT (arrêt définitif), supra note 48FCC, PSPP (arrêt définitif), supra note 14.

<sup>4</sup> FCC, *Solange I*, supra note 7FCC, *Solange II*, supra note 7FCC, 7 juin 2000, affaire 2 BvL 1/97, *marché de la banane*.

<sup>5</sup> FCC, 30 juillet 2019, *Affaire 2 BvR 1685/14 et al, Union bancaire*.

<sup>6</sup> *Ibid.* 204 et suivants.

une interprétation du droit de l'UE. Si la Cour fédérale de justice estime que l'UE a agi *ultra vires*, elle n'invoque pas seulement une violation de la constitution allemande, mais aussi, en substance, une violation manifeste du droit de l'UE. Dans ce contexte, on peut affirmer qu'une cour constitutionnelle nationale déclarant une violation de l'identité constitutionnelle nationale est, d'un point de vue global du droit de l'UE, le moindre de deux maux, parce qu'elle ne signale « que » la violation du droit constitutionnel national (spécifique) dans un seul État membre et pas simultanément une transgression présumée des compétences au niveau de l'UE pertinentes pour tous les États membres<sup>1</sup>.

En termes de procédure, un recours *ultra vires* peut être soulevé à titre *accessoire*, par exemple si un particulier fait valoir que sa liberté professionnelle a été violée par une décision d'un tribunal allemand fondée sur un arrêt de la CJUE qui serait un acte *ultra vires* (jurisprudence *Honeywell*)<sup>2</sup>. Toutefois, une plainte pour *excès de pouvoir* peut également être déposée à titre *principal*. Dans ce scénario, les plaignants font valoir que l'essence de leur droit de vote serait menacée par une autorité supranationale qui, agissant prétendument *ultra vires*, n'a pas été légitimée par l'attribution de compétences à l'UE, approuvée démocratiquement. C'est précisément dans ce scénario que le contrôle d'identité et le contrôle *ultra vires* coïncident, car l'essence du droit de vote est intrinsèquement liée à l'identité constitutionnelle. Dans la mesure où les citoyens allemands invoquent leur droit à l'autodétermination démocratique pour que la FCC procède à un contrôle *ultra vires*, les deux modes de contrôle sont en fin de compte « les deux faces d'une même pièce », comme le déclare désormais explicitement la FCC<sup>3</sup>.

Dans ce contexte, tant la saga PSPP que la décision de la FCC du 15 avril 2021 sur NextGenerationEU<sup>4</sup> (NGEU) ont été encadrées de manière prédominante<sup>5</sup> en termes d'*ultra vires* et de contrôle d'identité combinés. Cependant, dans la saga PSPP, l'affaire aurait sans doute pu être formulée de manière plus appropriée en termes d'identité constitutionnelle puisque la FCC n'était finalement pas tant concernée par des transgressions de compétences que par des exigences minimales en vertu du droit constitutionnel allemand, à savoir le *Rechtsstaatsprinzip*<sup>6</sup>. Pour des raisons

---

<sup>1</sup> Voir, en ce qui concerne la PSPP, Franz Mayer, *The Ultra Vires Act*, *European Constitutional Law Review* (2020), à paraître.

<sup>2</sup> FCC, *Honeywell*, *supra* note 50.

<sup>3</sup> FCC, *Union bancaire*, *supra* note 52 paragraphe 205.

<sup>4</sup> FCC, 15 avril 2021, affaire 2 BvR 547/21, NGEU (*injonction préliminaire*), paragraphes. 82, 86, 92-93.

<sup>5</sup> Les examens combinés de l'*ultra vires* et de l'identité ont été complétés par d'autres examens (défensifs) de l'identité, voir FCC, PSPP (*jugement final*), *supra* note 14 paragraphes. 222-228.

<sup>6</sup> Dans ce sens, Klaus F. Gärditz, *Herrschaftslegitimation und implizite Identitätskontrolle*, *VerfBlog* (21 mai 2020).

procédurales, cependant, un contrôle d'identité était pratiquement exclu<sup>1</sup>. C'est pourquoi la FCC a suivi la voie du contrôle *ultra vires*. Dans l'affaire NGEU, il est intéressant de noter que la FCC n'a pas appliqué le contrôle d'identité et le contrôle *ultra vires* avec la même intensité. Elle a procédé à un « examen sommaire », c'est-à-dire à une norme spéciale dans le contexte de la protection juridique provisoire, uniquement en ce qui concerne le contrôle de l'identité, mais pas le contrôle de l'excès de *pouvoir*. Cette approche a eu pour conséquence que la FCC n'a pas encore eu à se pencher sur le fond du recours *ultra vires*, que la FCC a apparemment considéré comme l'argument le plus étayé et à l'égard duquel elle pourrait encore souhaiter faire un renvoi préjudiciel à la CJUE<sup>2</sup>. La FCC a donc établi une nouvelle distinction entre le contrôle d'identité et le contrôle *ultra vires* dans le contexte de la protection juridique provisoire.

Un exemple frappant illustrant à la fois la séparation et le chevauchement de l'identité et de l'examen *ultra vires* est l'affaire<sup>3</sup> *Egenberger*, toujours en suspens<sup>4</sup>. Cette affaire s'inscrit dans le cadre d'une lutte plus large entre la FCC, la Cour fédérale du travail allemande (FLC) et la CJUE (ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme) sur la relation entre l'autonomie de l'église et la loi anti-discrimination<sup>5</sup>. Il s'agit de la première affaire devant la FCC à combiner les trois modes de contrôle. Le premier mode de contrôle devant la FCC est un contrôle *ultra vires* accessoire. Dans ce cas, le recours *ultra vires* est soulevé accessoirement à l'affirmation d'une violation des droits fondamentaux. Le plaignant, une organisation proche de l'Église protestante, prétendait que sa liberté de religion (d'entreprise) avait été violée par la décision du FLC de l'obliger à payer une compensation pour la discrimination dont Mme Egenberger avait fait l'objet pour des motifs religieux au cours d'une procédure de recrutement<sup>6</sup>. Étant donné que la décision du FLC était en partie prédéterminée par l'arrêt *Egenberger* de la CJUE<sup>7</sup>, le plaignant a fait valoir que ce dernier était un acte *ultra vires* qui ne devrait pas être juridiquement

---

<sup>1</sup> Dans la mesure où les plaintes constitutionnelles étaient fondées sur une violation de l'essence du droit de vote, les plaignants auraient dû établir un lien concret entre le principe de démocratie et le Rechtsstaatsprinzip, voir FCC, *Traité de Lisbonne*, supra note 3, para. 182.

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir Mattias Wendel, *Next Generation EU and the German Federal Constitutional Court*, *The BRIDGE Network Blog* du 17 mai 2021.

<sup>3</sup> La décision est maintenant prévue pour 2022.

<sup>4</sup> FCC, affaire 2 BvR 934/19, *Egenberger*. Pour une analyse, voir Heiko Sauer, *Kirchliche Selbstbestimmung und deutsche Verfassungsidentität : Überlegungen zum Fall Egenberger*, *Verfassungsblog* (3 mai 2019).

<sup>5</sup> Une autre affaire pertinente concerne un médecin-chef catholique. Après que la FCC (FCC, 22 oct. 2014, affaire 2 BvR 661/12, *médecin-chef catholique*) a annulé et renvoyé une décision du FLC, ce dernier a envoyé un renvoi préjudiciel à la CJUE. Dans sa décision préjudicielle, la Cour de justice a adopté une approche différente de celle de la FCC (CJCE, 11 sept. 2018, affaire C-68/17, IR, *médecin-chef catholique*). Après la deuxième décision de la Cour fédérale du travail, l'organisation catholique n'a toutefois pas déposé de deuxième plainte constitutionnelle.

<sup>6</sup> FLC, 25 oct. 2018, affaire 8 AZR 501/14, *Egenberger*.

<sup>7</sup> CJUE, 17 avril 2018, affaire -C414/16, *Egenberger*.

contraignant en Allemagne<sup>1</sup>. Le second mode est un contrôle d'identité défensif, selon lequel la décision du FLC, en partie déterminée par l'arrêt *Egenberger* de la CJUE, viole l'identité constitutionnelle allemande. À cette fin, il faudrait démontrer de manière convaincante que l'autonomie des églises appartient au noyau inaliénable de l'identité constitutionnelle allemande, notamment parce qu'elle est indissociablement liée à la dignité humaine. Pour les besoins du présent document, je n'entrerai pas dans les détails sur ce point, mais me limiterai à faire remarquer que cet argument semble encore moins plausible que l'argument de l'*ultra vires* accessoire et que, s'il était retenu, il conduirait à une utilisation inflationniste du concept d'identité<sup>2</sup>. Le troisième et dernier mode consiste en un contrôle combiné de l'identité et de l'*excès de pouvoir fondé sur le principe de la démocratie*. En gros, les plaignants soutiennent que l'essence de leur droit de vote a été violée parce que la CJUE a agi *ultra vires* en s'immiscant dans un domaine non conciliable, prétendument essentiel à l'autodétermination démocratique. Comme indiqué précédemment, les règles relatives au statut des communautés religieuses sont qualifiées par la FCC de « particulièrement sensibles » au regard de l'autodétermination démocratique et donc du noyau inaliénable du principe de démocratie<sup>3</sup>. Si l'on considère que dans son arrêt *Egenberger*, la CJCE a appelé à un contrôle juridictionnel effectif par les tribunaux nationaux et a interprété les dispositions du droit dérivé de l'UE par lesquelles le législateur de l'UE a établi des critères pour trouver un équilibre entre des principes contradictoires explicitement consacrés par le droit primaire de l'UE, il semble peu convaincant que la Cour ait prétendument privé le peuple allemand de la base de son autodétermination démocratique<sup>4</sup>.

Néanmoins, à ce stade, nous sommes à nouveau dans le brouillard de l'identité.

*b) Le contrôle d'identité et la jurisprudence Solange*

Le contrôle d'identité défensif est également devenu de plus en plus important dans le domaine des droits fondamentaux, remplaçant en partie la jurisprudence *Solange*. Depuis sa décision très remarquée dans l'affaire du *mandat d'arrêt européen II* de 2015<sup>5</sup>, la FCC examine les violations alléguées des droits fondamentaux (allemands) liés à la dignité humaine dans chaque

---

<sup>1</sup> Ce raisonnement n'est guère convaincant, car l'arrêt de la CJCE, bien que controversé dans son résultat, était en fin de compte fondé sur un raisonnement juridique cohérent et une interprétation raisonnable du droit communautaire. Selon les termes mêmes de la FCC, un acte *ultra vires* nécessiterait une violation manifeste du droit communautaire.

<sup>2</sup> Cf. Sauer, *op. cit. supra* note 63.

<sup>3</sup> Voir I.1

<sup>4</sup> Cf. Sauer, *op. cit. supra* note 63.

<sup>5</sup> FCC, *mandat d'arrêt européen II*, *supra* note 49. Pour plus de détails, voir Tobias Reinbacher & Mattias Wendel, *Case Comment*, 23 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2016), 702-713.



cas individuel, « indépendamment »<sup>1</sup> de la jurisprudence Solange. Ainsi, même si une affaire est déterminée par des dispositions du droit de l'UE qui réalisent une harmonisation complète, la Cour fédérale de justice exerce un contrôle des droits fondamentaux au cas par cas si le plaignant démontre de manière plausible que le noyau inaliénable des droits fondamentaux inextricablement liés à la dignité humaine (*Menschenwürdekern der Grundrechte*) pourrait avoir été violé<sup>2</sup>. En revanche, sur la base de *Solange II*, les droits fondamentaux nationaux ne peuvent être invoqués contre le droit de l'UE ou les mesures nationales déterminées par le droit de l'UE que si le plaignant peut démontrer de manière plausible que la protection des droits fondamentaux au niveau de l'UE n'a généralement pas atteint le niveau minimum (constitutionnellement) requis<sup>3</sup>, c'est-à-dire que la protection d'un droit fondamental spécifique au niveau de l'UE n'a généralement pas été suffisamment garantie<sup>4</sup>. Dans la mesure où un contrôle d'identité défensif – lorsqu'il est fondé sur la dignité humaine – est déclaré admissible par la FCC, *Solange II* a cessé de s'appliquer. Par conséquent, du point de vue des plaignants individuels, il est devenu de plus en plus attrayant d'invoquer le *Menschenwürdekern* (étroit) comme porte d'entrée à la FCC dans les affaires liées à l'UE. Cela risque d'entraîner une inflation de l'identité constitutionnelle et un processus de dépolitisation au cours duquel les limites entre les responsabilités politiques et la protection absolue d'une vie dans la dignité deviennent de plus en plus floues<sup>5</sup>.

Si le contrôle défensif de l'identité a partiellement remplacé *Solange*, la pertinence du contrôle défensif de l'identité a elle-même été transformée par le *Droit à l'oubli I et II*, l'un des développements les plus importants dans l'histoire de la jurisprudence de la FCC en matière de droits fondamentaux<sup>6</sup>. Avec cette jurisprudence révolutionnaire, le premier Sénat de la FCC a reconnu les droits fondamentaux de l'UE comme norme de contrôle pour les plaintes constitutionnelles et a permis aux individus d'invoquer les droits fondamentaux de l'UE directement devant la FCC, dans la mesure où le droit de l'UE est déterminant dans le cas d'espèce<sup>7</sup>. À première vue, cette nouvelle

---

<sup>1</sup> FCC, mandat d'arrêt européen II, supra note 49 paragraphe 34.

<sup>2</sup> Ibid. 48-50 et, plus clairement, FCC, OMT (arrêt définitif), supra note 48 paragraphe 138 ("Wahrung des Menschenwürdekerns der Grundrechte"). 138 ("Wahrung des Menschenwürdekerns der Grundrechte").

<sup>3</sup> FCC, *Solange II*, supra note 7 paragraphe 132 ; FCC, marché des bananes, supra note 51 supra note 53, para. 62.

<sup>4</sup> Voir maintenant FCC, 6 nov. 2019, affaire 1 BvR 276/17, *Droit à l'oubli II*, para. 47. Cette clarification de la Cour limite l'effet de la jurisprudence *Solange* et est controversée, car *Solange II* et *Banana Market* auraient également pu être compris comme signifiant que seule une baisse générale du niveau de protection dans son ensemble (et pas seulement liée à un droit individuel) réactiverait l'application des droits fondamentaux allemands.

<sup>5</sup> Martin Nettesheim, *Urteilsanmerkung*, *Juristenzeitung* (2016), 425, 428.

<sup>6</sup> FCC, 6 nov. 2019, 1 BvR 16/13, *Droit à l'oubli I et II*, supra note 75.

<sup>7</sup> Pour une analyse, voir Matthias Wendel, *The Two Faced Guardian : Or How One Half of the German Federal Constitutional Court Became A European Fundamental Rights Court*, 57 *Common*

jurisprudence ne modifie pas la triade défensive de la FCC (contrôle d'identité - contrôle *ultra vires* - *Solange II*), car elle ne modifie pas la portée des droits fondamentaux *nationaux* dans les affaires liées à l'UE. En revanche, elle révolutionne de manière prédominante la pertinence des droits fondamentaux de l'UE devant la FCC. Par conséquent, le premier sénat de la FCC a déclaré que le *droit à l'oubli* ne remettrait en cause ni le contrôle d'identité défensif, ni le contrôle *ultra vires*, ni *Solange III*<sup>1</sup>. Néanmoins, le contrôle d'identité défensif pourrait finalement perdre de son importance dans le domaine de la protection judiciaire des droits fondamentaux en Allemagne. Les individus n'ont plus à s'appuyer principalement sur le noyau inaliénable (étroit) des droits fondamentaux allemands, mais peuvent désormais invoquer directement les droits fondamentaux de l'UE devant la Cour fédérale de justice dans la mesure où le droit dérivé de l'UE ne laisse pas de marge d'appréciation en ce qui concerne sa mise en œuvre. En outre, dans les affaires concernant la dignité humaine, telles que le *mandat d'arrêt européen II*<sup>2</sup>, le *droit à l'oubli* permet d'éviter les conflits. Il offre la possibilité d'appliquer la Charte des droits fondamentaux de l'UE (CFR) dans un premier temps et régulièrement et, le cas échéant, de saisir la CJUE d'une question préjudicielle ou, sous certaines conditions<sup>3</sup>, d'obliger les juridictions ordinaires et spécialisées à le faire<sup>4</sup>. En outre, la FCC pourrait également saisir l'occasion de contribuer à l'interprétation des droits fondamentaux de l'UE en prenant la parole pour la première fois sur le sujet et en s'appuyant sur une longue tradition de jurisprudence en matière de droits fondamentaux. Ce n'est que dans un deuxième temps que la FCC exercerait un contrôle d'identité défensif. C'est précisément ce qui s'est passé dans l'affaire du *Mandat d'arrêt européen III*<sup>5</sup>. Avec cette décision historique, le deuxième Sénat a suivi son homologue, le premier Sénat, et a reconnu les droits fondamentaux de l'UE comme norme de contrôle. Alors que dans le *mandat d'arrêt européen II* (2015), le deuxième Sénat a appliqué les normes d'intégration de la Loi fondamentale, il applique maintenant les droits fondamentaux de l'UE tels qu'interprétés par la CJUE dans l'affaire *Dorobantu*, entre autres. Certes, le deuxième Sénat n'abandonne

---

*Market Law Review* (2020), 1383-1425 et Daniel Thym, *Friendly Takeover, or : the Power of the 'First Word'*, 16 *European Constitutional Law Review* (2020), 187-212.

<sup>1</sup> FCC, *Droit à l'oubli II*, supra note 75 paragraphes. 47-49.

<sup>2</sup> À condition que le droit dérivé de l'UE ne laisse aucune marge de manœuvre aux autorités nationales - ce qui n'était sans doute pas le cas dans le cadre du *mandat d'arrêt européen II*.

<sup>3</sup> Sur la base de l'article 101(1) phrase 2 GG, la FCC examine si le non-renvoi d'un tribunal ordinaire ou spécialisé - et en particulier d'un tribunal de dernière instance - porte atteinte au « droit à un juge légitime ». Cependant, toutes les violations de l'art. 267(3) TFUE équivalent à une violation de l'article 101(1) phrase 2 GG, car la FCC limite sa compétence de contrôle aux violations manifestes, voir FCC, 29 avril 2014, *Affaire 2 BvR 1572/10*, paras. 17 et s. avec d'autres références.

<sup>4</sup> FCC, 19 déc. 2017, *affaire 2 BvR 424/17*, *Conditions de détention en Roumanie*. Suite à la décision de la FCC, le tribunal régional supérieur de Hambourg a posé une question préjudicielle à la CJUE, conduisant à CJUE, 15 oct. 2019, *Affaire C128/18-*, *Dorobantu*

<sup>5</sup> FCC, 1er déc. 2020, *affaire 2 BvR 1845/18* et autres, *mandat d'arrêt européen III*.

pas complètement le contrôle d'identité défensif<sup>1</sup>. Toutefois, ce dernier est déplacé à un niveau secondaire de sauvegarde et ne fonctionne désormais plus qu'en arrière-plan<sup>2</sup>. En outre, le deuxième Sénat détermine les normes minimales indispensables en vertu de la Loi fondamentale conformément à la jurisprudence de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme et interprète ainsi la Loi fondamentale d'une manière ouverte au droit communautaire et international<sup>3</sup>.

Le contrôle d'identité pourrait ainsi devenir davantage ce qu'il devrait être en réalité (si tant est qu'il le soit) : un frein d'urgence, une *ultima ratio*. À cet égard, le deuxième Sénat achève le mouvement initié par le premier Sénat, qui s'éloigne des normes d'intégration surdimensionnées pour aller vers des normes de droits fondamentaux pratiquement gérables.

#### 4. Conclusion

En conclusion, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur l'identité constitutionnelle est devenue de plus en plus multiforme et complexe ces dernières années. Alors que le contrôle d'identité défensif a attiré beaucoup d'attention dans les médias et les cercles académiques, c'est surtout le « brouillard d'identité » créé par la FCC sur la base du contrôle d'identité préventif qui a considérablement restreint le champ d'action de la politique européenne allemande, y compris la réforme de l'Union économique et monétaire. La politique de la zone grise judiciaire de la FCC a conduit les décideurs, dans un effort pour être du « bon côté », à s'abstenir d'accepter des mesures qui pourraient en fin de compte même passer le test de constitutionnalité. La FCC a même étendu cette politique de zone grise aux aspects procéduraux du processus législatif. Le résultat est exactement le contraire de ce que le contrôle d'identité, dans la mesure où il est basé sur l'essence même du droit de vote, était censé garantir : le processus démocratique n'est pas maintenu ouvert mais considérablement restreint en termes de contenu et de procédure. Dans la mesure où la FCC conteste ouvertement le droit communautaire en vigueur, le contrôle d'identité défensif est devenu l'instrument central de la triade défensive de la FCC. Il chevauche largement le contrôle *ultra vires* et a également remplacé partiellement *Solange II*. Alors que des affaires comme *Egenberger* montrent le « potentiel » opérationnel considérable du contrôle d'identité défensif et de sa combinaison avec le contrôle *ultra vires*, la nouvelle jurisprudence du premier Sénat de la FCC dans l'affaire du *droit à l'oubli* et le fait que le deuxième Sénat l'ait suivie dans l'affaire du *mandat d'arrêt européen III*

---

<sup>1</sup>*Ibid.* 57-69.

<sup>2</sup>Voir plus en détail Mattias Wendel, *Grundrechtswende zur Jahreswende*, *VerfBlog* (1<sup>er</sup> janvier 2021).

<sup>3</sup>FCC, *mandat d'arrêt européen III*, *supra* note 83 paragraphe. 63.

pourraient à tout le moins tempérer l'exercice du contrôle d'identité défensif dans le domaine des droits fondamentaux.

## V. À LA RECHERCHE DE SOLUTIONS AUX CONFLITS ENTRE LES IDENTITÉS NATIONALES ET LES RÈGLES ET PRINCIPES EUROPÉENS

**M. Bertrand Mathieu, professeur de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Conseiller d'État en service extraordinaire**

La constitution française s'est progressivement adaptée à la construction européenne. Dans un premier mouvement, elle a pris en compte la participation de la France à l'Union européenne en en faisant ainsi une règle constitutionnelle. Plus précisément cette participation est opérée dans le cadre fixé par le Traité de Lisbonne de 2007 (article 88-1C).

Alors que la participation de la France aux décisions prises dans le cadre de l'Union européenne renforce considérablement le rôle du pouvoir dit exécutif, des dispositions constitutionnelles visent à institutionnaliser le rôle du Parlement français. Ce dernier peut intervenir en aval sur les projets et les propositions d'actes de l'Union européenne qui lui sont obligatoirement transmis, en se prononçant le cas échéant par des résolutions (article 88-4). L'élargissement de l'Union peut faire intervenir le parlement dans les conditions propres à une révision de la Constitution (article 88-5). Le parlement peut également s'opposer à la modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne sous certaines conditions (article 88-7).

Une des modalités d'intervention du parlement doit être mise en exergue. Elle permet à l'Assemblée nationale ou au Sénat d'émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte européen au principe de subsidiarité. Cet avis est transmis aux présidents du Conseil, de la Commission et du Parlement européens. Les assemblées peuvent, dans ce cadre saisir, par l'intermédiaire du gouvernement, la Cour de justice de l'Union européenne si elles estiment que le principe de subsidiarité n'est pas respecté. Le recours est de droit à la demande de 60 députés ou de 60 sénateurs (article 88-7).

Alors que les premières dispositions citées visent à associer les assemblées parlementaires à certaines décisions prises par la France, cette dernière disposition s'inscrit dans une logique un peu différente. Elle vise à donner au Parlement un outil d'intervention en cas de conflit entre la France et l'Union européenne en matière de répartition des compétences. Elle n'a cependant pas connu une grande postérité.

Cette brève intervention a pour objet de relever que les conflits entre les États et l'Union européenne, en ce qui concerne tant le respect des principes relevant de l'identité nationale, que la répartition des compétences, ont tendance à se multiplier et que, dans ce contexte, il convient de réfléchir à des mécanismes de résolution des conflits. Le présupposé qui servira sur ce point de ligne directrice est que le dernier mot dans la résolution de ces

conflits potentiels doit être laissé au pouvoir politique, ce qui relève d'une exigence démocratique.

### **1. L'identification des conflits potentiels ou avérés entre les États et l'Union européenne**

Les crises qui touchent les relations entre les droits nationaux et le droit de l'Union européenne, confrontent une intégration européenne toujours plus poussée au respect de la souveraineté et des identités constitutionnelles nationales.

#### *a) L'imperium de valeurs consensuelles et largement indéterminées*

L'article 2 du Traité de Lisbonne renvoie à des valeurs de l'Union, exprimées de manière très générale et qui vont contribuer à étendre les compétences de l'Union et son intervention dans des domaines liés à la souveraineté des États. Parmi ces valeurs : le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités, le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Si nominalement ces valeurs font l'objet d'un large consensus, il est évident qu'elles peuvent renvoyer à des contenus très différents.

Si l'on prend l'exemple de l'État de droit<sup>1</sup>, ce concept est en réalité un redoutable instrument d'assimilation. Si le respect de l'État de droit, qui implique essentiellement le respect de l'individu et sa protection contre l'arbitraire, relève réellement du patrimoine commun européen, il peut être utilisé pour imposer des conceptions idéologiques, par exemple, sur la place à reconnaître aux identités sexuelles, ou des systèmes institutionnels, ainsi la séparation des pouvoirs peut être conçue comme impliquant l'indépendance des juges ou l'autonomie du pouvoir judiciaire, ce qui n'est pas la même chose.

Or, le concept d'État de droit, comme celui de non-discrimination, dont la portée peut être sans limites, est en réalité défini par le juge européen. Or il est permis de considérer que dans un système démocratique, il n'appartient pas au juge de définir la substance de ces concepts mais tout au plus de faire respecter les exigences fondamentales qui en relèvent, telles que définies par les États, le cas échéant sous forme conventionnelle.

De ce point de vue, les conflits entre certains États et les structures européennes, notamment juridictionnelles ne portent généralement pas sur la reconnaissance des valeurs inscrites dans le Traité mais sur le sens qu'il convient de leur donner.

---

<sup>1</sup> Cf. B. Mathieu, *Le droit contre la démocratie ? Lextenso 2017.*

*b) La diversité des résistances nationales à l'imperium des jurisprudences européennes*

Les résistances des juridictions nationales au droit de l'Union européenne ont emprunté plusieurs formes juridiques, on ne prendra que quelques exemples récents, dont la diversité et la multiplication rendent compte de l'importance du problème.

La question polonaise est, de ce point de vue, emblématique. Alors que la Cour européenne des droits de l'homme (22 juillet 2021 affaire 43447/19) a jugé que la juridiction polonaise chargée d'appliquer le droit européen n'était pas un tribunal établi par la loi au sens de la Convention européenne (art. 6 droit à un procès équitable), et à la suite d'une jurisprudence de la CJUE visant à protéger l'indépendance des juridictions nationales (par exemple 7 février 2019, C-49/18), le Tribunal constitutionnel polonais, dans une décision 7 octobre 2021, a jugé certaines dispositions du Traité sur l'Union incompatibles avec la Constitution polonaise, notamment les dispositions des articles 1 alinéas 1 et 2 en lien avec celles de l'article 4 en tant qu'elles obligent une autorité nationales, ou lui permettent, de ne pas appliquer une disposition de la Constitution. Le Tribunal conteste le fait que l'intégration se réalise, notamment, par l'interprétation du droit de l'Union par la CJUE.

La Cour constitutionnelle allemande s'est déclarée compétente pour décider qu'une institution européenne avait statué au-delà des compétences que lui reconnaît le droit de l'Union<sup>1</sup>.

Le Conseil constitutionnel français, comme d'autres juridictions constitutionnelles, notamment italienne et espagnole sous des formes un peu différentes, a réservé l'application des textes de droit dérivé européen lorsqu'étaient en cause des principes inhérents à l'identité constitutionnelle. Cependant, faute de détermination constitutionnelle de ces principes, le juge constitutionnel français en a fait une application particulièrement modeste en considérant que relevait de tels principes, l'interdiction de déléguer l'exercice de la force publique à des personnes privées<sup>2</sup>.

Le Conseil d'État français a jugé, s'agissant de l'application d'une directive dite « vie privée et communication électronique », qu'il pouvait ne pas appliquer une disposition de droit dérivé lorsqu'elle heurtait une exigence constitutionnelle ne bénéficiant pas en droit de l'Union d'une protection équivalente à celle garantie dans l'ordre juridique national, en l'espèce des exigences liées à la sécurité nationale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> BverfG 29 avril 2021, 2 BvR 1651/15, 2BvR 2006/15.

<sup>2</sup> 15 octobre 2021, n° 2021-940 QPC.

<sup>3</sup> CE 21 avril 2021, n° 393099.

## **2. Surmonter la quadrature du cercle pour concilier l'effectivité du droit européen et le respect des identités nationales**

C'est au constituant de fixer les valeurs identitaires et au juge national de les faire respecter, c'est au traité de fixer les valeurs communes et aux juges européens de les faire respecter. La question est alors bien évidemment de savoir comment articuler la protection de ces deux identités.

Aujourd'hui ces rapports sont essentiellement régulés par les juges, ce qui conduit ces derniers à intervenir largement dans les compétences des organes politiques.

Admettre la supériorité inconditionnelle du droit de l'Union européenne, le cas échéant tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ou, au contraire, la prévalence, tout aussi inconditionnelle des règles constitutionnelles nationales, ne peut conduire qu'à une impasse.

Les rapports de systèmes étant aujourd'hui essentiellement régulé par les juges et cette régulation conduisant, par un effet d'induction sur les juridictions nationales, à privilégier le rôle du juge européen, et donc de l'identité européenne au détriment des identités nationales, il convient de rechercher les conditions d'un nouvel équilibre. En effet, sauf à s'inscrire dans une logique fédérale, il est difficile d'admettre que le juge européen soit, en dernier ressort, juge du caractère identitaire national.

Dans le cadre limité de cette intervention, je retiendrai deux axes qui constituent seulement des pistes de réflexion :

### *a) Redéfinir l'articulation des compétences nationales et des compétences européennes*

Cette définition doit être l'œuvre des politiques.

Il s'agit en fait de déterminer clairement ce qui doit relever des compétences confiées à des structures, européennes, et les compétences et pouvoirs qui doivent rester entre les mains des États. Pour ce faire, il convient de distinguer ce qui relève de l'identité européenne, qui justifie l'association d'un certain nombre d'États, et ce qui relève de l'identité nationale.

La réflexion doit s'engager dans deux directions.

D'abord, définir plus précisément les compétences nationales et les compétences européennes. Il s'agit en fait d'engager une réflexion sur ce que les États entendent réellement mettre en commun.

D'autre part, admettre que l'affirmation d'un principe identitaire constitue une réserve à une absolue prévalence des ordres européens sur l'ordre national, prévalence qui est fixée par les traités et ne vaut que parce qu'elle est acceptée par les Constitutions nationales. Face à des dispositions



assez générales inscrites dans la Convention européenne, c'est aux constituants nationaux d'inscrire dans le texte fondamental les principes ou les domaines qui relèvent de leur identité nationale, il peut en être ainsi de la conception de la famille, du contrôle des frontières... Le respect de ces principes doit alors s'imposer au juge national et constituer une limite à l'intervention du juge européen. En revanche une formule générale visant à la reconnaissance de l'existence de principes consubstantiels à l'identité nationale n'atteint pas son objectif car elle laisse aux juges nationaux et supranationaux le soin de donner un contenu à ces principes.

*b) Passer d'une obligation de soumission à une obligation de dialogue constructif*

Un conflit du type de celui qui a opposé frontalement le tribunal constitutionnel polonais et, dans une moindre mesure, le tribunal constitutionnel allemand à la Cour de justice de l'Union européenne, témoigne à la fois de l'impasse que constitue l'exigence d'un seul rapport vertical entre juridiction européenne et juridictions nationales et de la nécessité de trouver un mode de résolution des conflits. On peut ainsi imaginer que, s'agissant des rapports entre juridictions, les juridictions nationales puissent réinterroger les juridictions européennes lors qu'un conflit se produit ou est susceptible de naître. On pourrait également imaginer la création d'un organe de conciliation au fonctionnement souple, sorte de tribunal des conflits. En cas de non-résolution des conflits ou, et j'insiste sur ce point, dans l'hypothèse où la solution du conflit se heurterait, selon l'État concerné, à un principe fondamental reconnu par l'ordre constitutionnel, il conviendrait de rendre aux autorités politiques le pouvoir du dernier mot en la matière. En effet si les juges peuvent aider à trouver des solutions à la résolution des conflits, il ne leur appartient pas de se substituer aux responsables politiques, intervenant dans l'exercice du pouvoir souverain ou dans le cadre de négociations dans les instances ad hoc. C'est dans ce cadre que l'intervention du parlement national pourrait trouver toute sa place. Il conviendrait alors de revivifier et d'élargir les dispositions de l'article 88-7 de la Constitution en permettant au Parlement soit d'être associé à une démarche gouvernementale, soit d'agir de sa propre initiative pour participer à la résolution des conflits.

Il ne s'agit que d'une esquisse, encore très approximative, mais le point essentiel que je voudrais souligner c'est que cette résolution des conflits est une prérogative essentiellement politique, elle implique donc la participation des parlements nationaux. Dans un système démocratique, le dernier mot ne peut être laissé à un dialogue des juges.



## CLÔTURE DES TRAVAUX :

### **M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes du Sénat français**

Mesdames, Messieurs,

Alors que nous sommes parvenus à la fin de nos travaux, je tiens tout d'abord à remercier l'ensemble des intervenants pour la qualité de leurs contributions et je me réjouis de constater que le champ universitaire de l'étude du rôle des Parlements nationaux est aussi dynamique. Nos débats ont été riches et passionnants.

Il faudra prendre le temps de bien analyser tout ce que nous avons dit aujourd'hui, mais j'en tire déjà plusieurs enseignements, qui nous permettront de réfléchir à notre fonctionnement concret et aussi d'alimenter le groupe de travail que j'ai proposé, avec mon homologue Sabine Thillaye, de créer au sein de la COSAC.

Un sujet est revenu de façon systématique : le « *timing* ». C'est-à-dire que les interventions des Parlements nationaux doivent se faire « au bon moment » dans le processus communautaire. Mais il est apparu aussi qu'il n'est pas si consensuel de définir ce « bon moment », et que l'action des parlements nationaux doit se faire de façon continue, tout au long du processus de décision.

Ce qui nécessiterait peut-être des outils plus souples que les propositions de résolution européenne, ou du moins la possibilité d'adapter les positions du Sénat rapidement, en fonction de l'évolution des discussions.

De façon transversale aussi, dans l'ensemble des sessions, les intervenants ont pointé la difficulté à contrôler le Conseil européen ou certaines instances du champ monétaire et financier. Cela est évidemment vrai en France où le Président de la République ne vient pas se justifier devant le Parlement ; mais même le Parlement danois a du mal à exercer ce contrôle : dès lors que le Conseil européen n'adopte pas de norme, il ne peut y avoir de mandat de négociation. Pourtant, nous l'avons vu, le Conseil européen joue un rôle fondamental et ses décisions orientent largement la politique européenne suivie par le Gouvernement.

Je retiens également de nos débats qu'il n'y a pas de panacée : le mandat de négociation pourrait être vu comme la solution parfaite. C'est évidemment un outil très puissant, mais nous avons vu qu'il ne résout pas tout. Il peut être adopté à un moment où la négociation à Bruxelles est en fait déjà bien avancée et il ne résout pas l'asymétrie d'information entre

l'exécutif et le législatif. Pour un Parlement bicaméral, et plus encore pour une chambre qui ne soutient pas forcément le gouvernement en place, le mandat pose des questions pratiques et juridiques particulières.

Par ailleurs, nos échanges sur la coopération interparlementaire ont montré qu'elle présentait plusieurs limites dans ses formes actuelles... et nous autres qui y participons ne pouvons qu'abonder dans ce sens... mais nous avons aussi vu qu'il y avait un potentiel d'amélioration important. Nous sommes justement en train de préparer les réunions interparlementaires de la future présidence française et nous tâcherons de tenir compte des enseignements d'aujourd'hui.

Nos débats sur la session 4 nous ont permis d'y voir plus clair sur ce débat, qui nécessite une compréhension fine du système juridique européen, mais aussi des contextes juridiques polonais et allemand. Cette question de la primauté du droit européen, qui ne date pas d'hier, fait aujourd'hui l'objet d'une instrumentalisation politique et doit nous amener à accorder une grande attention au processus de nomination des juges. Nous ne réglerons pas aujourd'hui cette question, mais j'espère que nos débats nous permettront d'avancer dans la bonne direction.

Enfin et surtout, je retiens de l'ensemble des interventions que les Parlements nationaux ont un rôle fondamental à jouer, plus personne ne le met en cause, pour démocratiser l'Union européenne. Il s'agit maintenant de tout mettre en œuvre pour atteindre ce résultat, car c'est un défi vital pour l'Union. Vous pouvez compter sur le Sénat français pour s'atteler à cette tâche, au service de nos concitoyens.

**SYMPOSIUM PROCEEDINGS - ENGLISH VERSION**



## SYMPOSIUM OPENING

### MR JEAN-FRANÇOIS RAPIN, CHAIRMAN OF THE EUROPEAN AFFAIRS COMMITTEE OF THE FRENCH SENATE

Senators, Colleagues,

Professors and Researchers,

Ladies and Gentlemen, present here or connected from afar,

I am delighted to welcome you to the Senate this morning. I am doing so on behalf of President Larcher, who has entrusted me with the task, as an emergency has unfortunately prevented him from opening this symposium as planned. But the question that brings us together today, "What place for the national parliaments in the European edifice?", is so important to him that he is nevertheless keen to take part in this event: he will therefore be joining us around noon, and I am very grateful to him in advance for the consideration he is showing for our work.

What place for national parliaments in the European edifice? This is a legitimate question, given the sheer number of European institutions. Is there any need to add another player in a game that is already so complex and difficult for our fellow citizens to grasp? We need to ask this question now: firstly, because the conference on the future of Europe, which opened last May, invites us to reflect on the functioning of the Union; and secondly, because we are on the eve of the six-month period when France will find itself at the heart of the European machinery, in its turn presiding over the Council of the European Union.

The European Affairs committee, which I have the honour of chairing, has just consulted local elected representatives online about their perception of the European Union and their vision of its future. Nearly 2,000 of them took part in this consultation. And what do they have to say? Of course, they associate the European Union with positive values, but they see it primarily as a distant, bureaucratic machine that does not pay enough attention to the territories in all their diversity.

It is precisely for this reason that national parliaments have their place: it is not a question of adding complexity to complexity, or institutions to institutions. Allow me to "spoil" this conference, as you would a thriller film or television series, by giving you the answer to today's question: what we expect of national parliaments is that they should bring democracy back to the bureaucracy and thus, ultimately, legitimacy to the construction of Europe. Their contribution to the smooth running of the European Union has been progressively recognised and enshrined in the Treaty of Lisbon.

But what is the actual contribution of the national parliaments? This is a fascinating question because it is far from settled. The French Senate has been working on it for a long time, and many of you are looking for the answer. And I would like to thank each and every one of you, here in the Senate or from different parts of Europe, for agreeing to share your thoughts with us today.

It seemed to us today that our questions could be organised around four axes, which will give rise to four sessions of our symposium.

The first is the relationship between each Parliament and its own Government, dealing with the European policy it pursues and, in particular, the positions it defends in the Council. This is a fundamental political issue because it operates at two levels:

- firstly, at national level, it is vital to ensure that entire areas of government action do not escape the scrutiny of national parliaments. After all, the transfer of sovereignty from the State to the Union can also be seen as a transfer of powers from Parliament to the Government, since in the European areas it is the Government that will be able to decide at the Council of the European Union - albeit collectively - on matters that were previously subject to a vote by Parliament;

- secondly, at the European level, the aim is to fill a gap: the challenge is to ensure democratic control of the Council, through the governments that make it up. The national parliaments are irreplaceable in fulfilling this role: by each scrutinising the European action of its government, together they democratise the way the Council operates.

The second area is the institutional role that national parliaments must play in the European edifice. They have been entrusted with the task of monitoring compliance with the principle of subsidiarity; then the Commission has opened up to them the wider possibility of direct political dialogue with itself on all aspects of its action. This is undoubtedly progress, but it is not enough. It leaves the national parliaments still too much on the sidelines of the European decision-making process: they must not simply transpose European directives, but be genuinely involved in the process of drafting European legislation.

The third area for reflection is the future of interparliamentary cooperation, which could constitute a new collective form of democratic control over European decision-making.

Finally, we will devote the fourth and last session of our symposium to a tension that is resurfacing today between national parliaments, as constituent powers, and the construction of Europe. It is a tension that is in the very nature of the Union, "united in diversity" to quote its motto; but it is taking on a new acuteness today with the debates that are flourishing in several Member States around the primacy of European law and respect for their constitutional identity.



I will not dwell any further on these last two sessions, as President Larcher will certainly return to these subjects, as he will be speaking before we address them.



## SESSION 1

### PARLIAMENTARY SCRUTINY OF GOVERNMENTS' EUROPEAN POLICY

#### I. INTRODUCTION

**Mr Jean-François Rapin, Chairman of the European affairs committee of the French Senate**

I now propose that we begin our work and open the first session devoted to parliamentary scrutiny of European policy.

In June 1992, Pierre Bérégovoy's government escaped by just three votes the adoption of a motion of censure by the National Assembly. This motion had been tabled in opposition to the support he had given for the reform of the Common Agricultural Policy by the Council. This example serves to remind us that Parliament "controls the action of the Government", as the Constitution says, including the Government's European action. The positions it defends in Brussels or Luxembourg are binding on it before Parliament in Paris.

Once we have recalled this principle, the question is how to go about it. Because this control has certain specificities. There is often an asymmetry of information between the Parliament and the Government, which has access to draft legislation but is also directly involved in negotiations and therefore has a better understanding of the balance of power.

Similarly, this legislative activity takes place on a different agenda from the national agenda, and with different players. This is one of the reasons why Parliament has set up committees dedicated to European affairs, to better understand this different context.

Perhaps the main difficulty lies in the fact that the Council operates on the basis of negotiations, which involve a degree of confidentiality or "corridor discussions", and which lead to concessions being made if necessary, depending on the balance of power. Incidentally, the Council also has to negotiate with the European Parliament, often in the opaqueness of trilogues. How, in this context, can a government's responsibility be precisely identified?

All the parliaments of the European Union have had to confront these difficulties and it is interesting to note the diversity of responses, each with its own parliamentary traditions, its own law and its own political system.

I am delighted that this first session will enable us to study this diversity and I hope that we will be able to take a very practical look at the experiences of each national parliament: how much information does each national parliament really have from its government on the negotiations underway? For example, should ministers be heard behind closed doors so as not to disrupt the negotiations? Does the parliamentary negotiating mandate work well? We will look in particular at how the French system fits into this framework and whether improvements can be made.

## II. NATIONAL CIRCUITS OF PARLIAMENTARY SCRUTINY OF EUROPEAN UNION AFFAIRS: TOWARDS A CONVERGENCE OF THE SCRUTINY MODELS?

**Ms Elena Griglio, Parliamentary Senior Official of the Italian Senate and Adjunct Professor at Luiss Guido Carli University in Rome**

### **1. Introduction: The national circuit of parliamentary scrutiny of EU affairs and its extra-territorial effects**

I am extremely honoured and pleased to present my contribution to the challenging debate advanced by the Committee of EU affairs of the French Senate on the state of play of parliamentary scrutiny of EU matters.

I would like to express my respectful gratitude to President Larcher and to President Rapin for their kind invitation. I congratulate the Committee, including its Secretariat, on the high standard of this seminar and its excellent organisation.

The aim of my presentation is to analyse, from a comparative perspective, how national parliaments interpret and implement the scrutiny of EU affairs in the domestic interaction with their own governments.

This matter relies upon the most traditional form of democratic accountability that the European architecture has derived from national forms of government.

As a matter of fact, over the decades each national parliament has developed procedures and practices in order to hold the domestic executive accountable for the conduct of EU affairs. In some parliaments, including the legislatures of Nordic countries, the scrutiny of EU affairs has a long history and is solidly grounded in the interaction between the legislative and the executive branches<sup>1</sup>. Other assemblies, by contrast, can instead be considered latecomers to the consolidation of the scrutiny of EU affairs as a fully-fledged function<sup>2</sup>.

In the current Euro-national parliamentary system<sup>3</sup>, this set of national interactions covers only part of the procedures that enable national

---

<sup>1</sup> E. Damgaard and H. Jensen, 'Europeanisation of Executive-Legislative Relations: Nordic Perspectives', in *Journal of Legislative Studies*, n. 11, 2005, p. 394 ff; F. Laursen, 'The role of national parliamentary committees in European scrutiny: Reflections based on the Danish case', *ivi*, p. 412 ff. D. Finke and M. Melzer, *Parliamentary Scrutiny of EU Law Proposals in Denmark: Why do Governments Request a Negotiation Mandate?*, Vienna, Institute for Advanced Studies, 2012, p. 30.

<sup>2</sup> A. Maurer and W. Wessels (eds), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001. C. Heffttler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London, Palgrave Macmillan, 2015.

<sup>3</sup> On the conceptualisation of the 'Euro-national system', see A. Manzella and N. Lupo (eds), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014. See also C. Fasone and N. Lupo, 'Conclusion. Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-

parliaments to participate in the EU decision-making process. As is shown in Figure 1, parliamentary scrutiny of EU affairs unfolds via two different circuits<sup>1</sup>.

On the one hand, the **European circuit**, through the procedures of the Early Warning Mechanism (EWM) and the Political Dialogue, enables national parliaments to start a direct interaction with EU institutions on the adoption of EU legislative and non-legislative acts respectively<sup>2</sup>. The main aim of this interaction is to promote the participation of national representative assemblies from the very beginning of the decision-making process. Whereas the EU Commission is the principal recipient of parliamentary opinions and decisions, these may also indirectly influence the actions of the national executive.

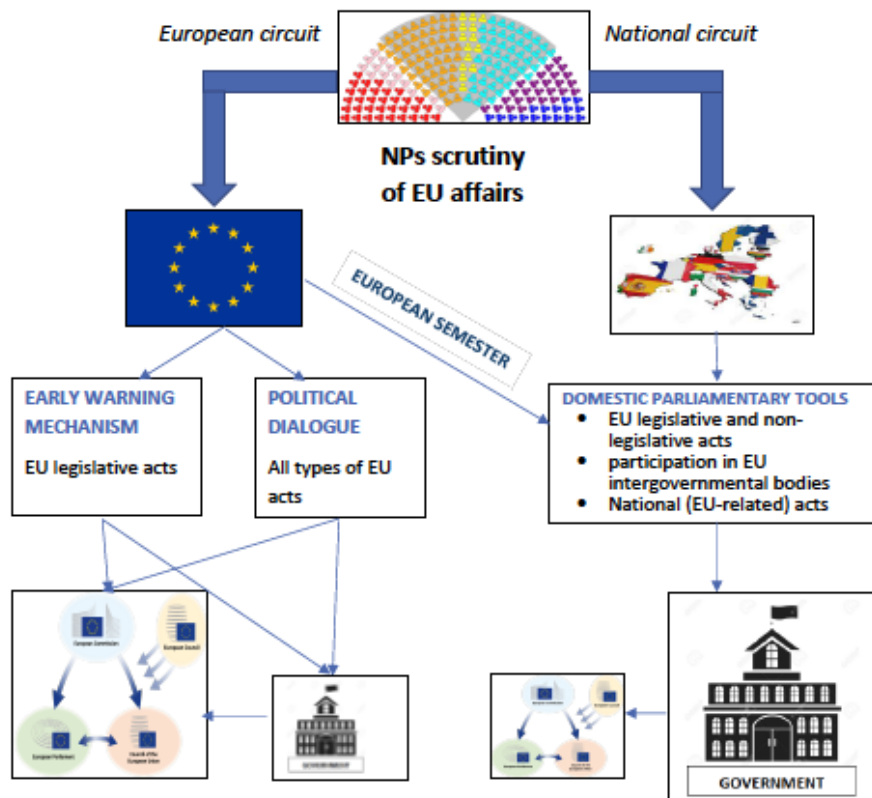
On the other hand, the **national circuit** offers national parliaments the possibility to activate the oversight tools available at the domestic level in order to scrutinise executive action in all the spheres of activity related to participation in the EU, namely: the adoption of EU legislative and non-legislative acts, participation in intergovernmental bodies and the approval of national (EU-related) acts.

---

national Parliamentary System', in N. Lupo and C. Fasone (eds), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 345 ff; N. Lupo, 'In the Shadow of the Treaties: National Parliaments and Their Evolving Role in European Integration', in *Politique Européenne*, n. 59, 2018, p. 196 ff.

<sup>1</sup> N. Lupo and G. Piccirilli, 'Introduction: The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union', in *Id* (eds), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 1 ff.

<sup>2</sup> A. Jonsson Cornell and M. Goldoni (eds.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post Lisbon*, Oxford, Hart Publishing, 2017. D. Jančić, 'The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?', in *Utrecht Law Review*, n. 8-1, 2012, p. 84. P. Casalena, N. Lupo and C. Fasone, 'Commentary on Protocol No 1 annexed to the Treaty of Lisbon (On the role of National Parliaments)', in H.J. Blanke e S. Mangiameli (eds), *The Treaty on European Union*, Berlin, Springer, 2013, p. 1529 ff; O. Rozenberg, *The role of National Parliaments in the EU after Lisbon*, Brussels, European Parliament, 2017.



**Figure 1** – European vs national circuits of parliamentary scrutiny of EU affairs

These procedures are capable of supporting the indirect involvement of domestic legislatures in all stages of the EU decision-making process.

Moreover, the effects of the national circuit of parliamentary scrutiny of EU affairs are clearly not confined to the Member States' level. By overseeing the actions of their own executive, national parliaments are able to produce 'extra-territorial' effects, that is, to influence the activity of EU institutions and, concurrently, to strengthen the accountability of the EU architecture<sup>1</sup>.

While this is potentially an extremely powerful circuit, it is simultaneously very much dependent upon national legal and political, structural and transient factors<sup>2</sup>.

Based on these premises, this contribution aims to identify the factors at play at both the European and the national levels, which are influencing the institutional outcomes associated with the national circuit of

<sup>1</sup> See E. Griglio, *Parliamentary oversight of the executives. Tools and procedures in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 191 ff. The extra-territorial effects associated to the national circuits of scrutiny of EU affairs are strongly influenced by the 'two-level games' started on EU matters by domestic politics who can 'tie the hands of diplomats', see R. Phare, 'Endogenous domestic institutions in two-level games and parliamentary oversight of the European Union', in *The Journal of Conflict Resolution*, n. 41, 1997, p. 148 ff.

<sup>2</sup> P. Kiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-building*, The Hague, Kluwer Law, 2006, p. 48.

scrutiny of EU affairs. After having explained the main organisational and procedural options and the primary models that shape national parliaments' approach to the scrutiny of EU affairs, the contribution focuses on the two rather diverging models of Italy and Finland. These case studies have been selected in order to demonstrate how parliaments with radically different approaches to the scrutiny of EU affairs have recently been experiencing a convergence, spurred by the latest trends in the EU, thus demonstrating how the current developments in EU integration favour a cross-fertilisation of national answers to common institutional needs, such as democratic oversight.

## 2. What impact can national parliaments' scrutiny of EU affairs produce? The European and national contextual factors

In order to assess the internal and extra-territorial effects associated with the national circuit of parliamentary scrutiny of EU affairs, two different sets of factors must be taken into consideration.

The first set of factors depends on the EU procedure in question and more specifically on the nature of the relevant European institution.

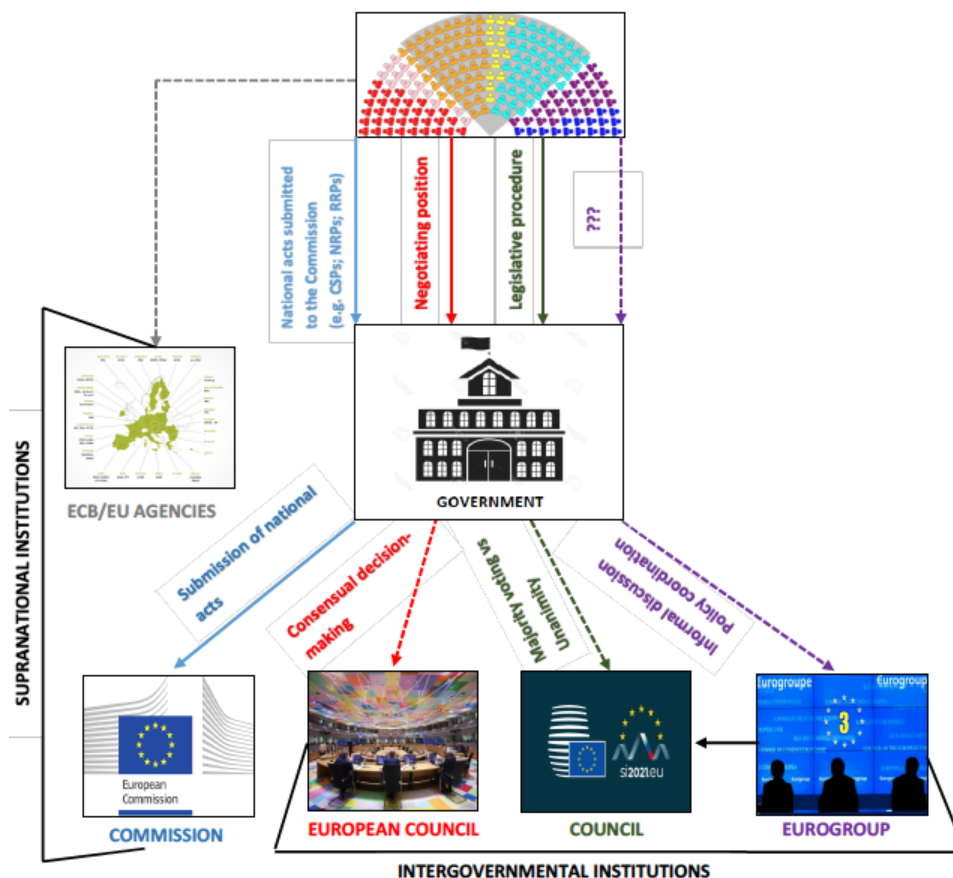


Figure 2 – The national circuit of parliamentary scrutiny of EU affairs and its interaction with EU institutions



Broadly speaking, the national circuit of parliamentary scrutiny is capable of producing its strongest extra-territorial effects when intergovernmental institutions are at stake. As a matter of fact, by controlling the positions adopted and votes expressed by their own executive, national parliaments are able to indirectly influence the decision-making process in both the European Council and the Council.

The nature of the influence exercised on intergovernmental institutions depends on a range of different procedural and institutional contextual features.

First, the type of impact produced is strongly influenced by the voting rules that support the European decision-making mechanisms. The influence of the national scrutiny circuit on EU inter-governmental institutions is strongest in the case of unanimous decision-making in the Council, but it clearly diminishes when majority voting is adopted. Its effect cannot be underestimated even in the case of consensual decision-making in the European Council<sup>1</sup>.

Moreover, among intergovernmental institutions, the activity of the Eurogroup can still be viewed as a sort of a gap in the accountability circuit. Due to the informality of its procedures, its lack of transparency and absence of real decision-making powers, it is extremely difficult for national parliaments to scrutinise the actions carried out by their own governments within this body<sup>2</sup>.

By contrast, the impact of the national scrutiny circuit on supranational institutions is much weaker.

In the case of the Commission, an indirect link connects this institution to the national scrutiny of EU affairs: this relates to the mechanisms that enable the participation of domestic legislatures in the procedures leading to the adoption of EU-related acts. Most of these mechanisms are rooted in the national rules and practices that structure the interaction between the legislative and the executive branches regarding EU policies. A topical example may be found in the procedures that involve parliaments in the adoption of the National Recovery and Resilience Plans (NRRP). In certain cases, national parliaments' participation in such procedures is directly underpinned by EU legislation, as in the case of the

---

<sup>1</sup> E. Griglio, 'Divided accountability of the Council and the European Council. The challenge of collective parliamentary oversight', in D. Fromage e A. Herranz Surralles (eds), *Executive-Legislative (Im)Balance in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 51 ff.

<sup>2</sup> C. Dias, K. Hagelstam and W. Lehofer, *The role (and accountability) of the President of the Eurogroup*, European Parliament – EGOV Briefing, 16 June 2021. P. Craig, 'The Eurogroup, power and accountability', in *European Law Journal*, n. 22-3/4, 2017, p. 234 ff. J. Abels, 'Power behind the curtain: the Eurogroup's role in the crisis and the value of informality in economic governance', in *European Politics and Society*, 2018, p. 1 ff.

adoption of the National Reform Programs and Stability or Convergence Programs under the European Semester<sup>1</sup>.

Other supranational institutions – including the European Central Bank and EU agencies – fall completely outside of the remit of the interaction between national parliaments and their domestic governments in the domain of EU affairs. Rather, national parliaments are able to initiate a direct interaction – not mediated by the executive – with these institutions, for instance by means of hearings or parliamentary debates.

Besides EU decision-making mechanisms, the other factor that influences the institutional outcomes of the national scrutiny circuit relates to parliaments' different capacities to oversee and bind their governments in the sphere of EU affairs. For example, only in some Member States (including Nordic countries following the 'mandating' model – see *infra*) is the government formally bound to respect parliamentary instructions and parliaments have activated internal scrutiny mechanisms capable of encompassing any potential sphere of EU activity initiated by the executive.

The differences in the performance and effectiveness of the national scrutiny circuit at the domestic level depend on both legal and pre-legal factors.

In particular, five determinants seem to play a major role: first, the domestic institutional architecture, comprising the form of government, the executive/legislative interaction and the internal strength of parliament vis-à-vis the other branches<sup>2</sup>; second, the formal EU powers vested in the parliament by the Constitution, by the parliamentary Rules of Procedure, statutory legislation, internal conventions and practices, and their arrangements<sup>3</sup>; third, the political environment, resulting from party politics,

---

<sup>1</sup> E. Griglio and N. Lupo, 'Parliamentary democracy and the Eurozone crisis', in *Law and Economics Yearly Review II*, 1, 2012, p. 313 ss. C. Hefffler and W. Wessels, 'The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments', in *IAI Working Papers*, n. 13, 2013. M. Dawson, 'The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-crisis' EU Economic Governance', in *Journal of Common Market Studies*, n. 53-5, 2015, p. 976 ff. T. Van den Brink, 'National Parliaments and EU Economic Governance. In Search of New Ways to Enhance Democratic Legitimacy', in F.A.N.J. Goudappel and E.M.H. Hirsch Ballin (eds), *Democracy and Rule of Law in the European Union*, T.M.C. Asser Press, 2016, p. 15 ff. A. Cygan, 'Legal Implications of Economic Governance for National Parliaments', in *Parliamentary Affairs*, n. 70-4, 2017, p. 710 ff.

<sup>2</sup> T. Raunio, 'Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation', in *The Journal of Legislative Studies*, n. 11, 2005, p. 319 ff.; A. Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013; D. Fromage, *Les Parlements dans l'Union Européenne après le Traité de Lisbonne. La Participation des Parlements allemands, britanniques, espagnols, français et italiens*, Paris, L'Harmattan, 2015; L. Besselink, 'The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order', in N. Lupo and C. Fasone (eds), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 23 ff.

<sup>3</sup> K. Auel, O. Rozenberg and A. Tacea, 'Fighting Back? And, if so, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs' in C. Hefffler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (London, Palgrave, 2015)

from the executive-party relationship, and from the roles of the majority and the opposition in Parliament<sup>1</sup>; fourth, individual inclination to the scrutiny of EU affairs, visible via MPs' role orientations, motivations, interactions with voters and proximity to or distance from EU issues<sup>2</sup>; and fifth, the contextual factors, including the temporal coincidence with an emergency situation such as the Eurozone crisis, Brexit or the Covid-19 crisis<sup>3</sup>.

The combination of these legal and pre-legal determinants strongly influences the type of approach developed by each national parliament in overseeing the executive conduct of EU policies. However, regardless of domestic variations, several shared factors seem to allow the conception of the scrutiny of EU affairs as an autonomous and distinctive function.

### **3. How national parliaments shape the scrutiny of EU affairs: the main options available**

As remarked in previous sections, parliamentary scrutiny of EU affairs in the national circuit identifies a relational function that formally addresses the national government. At the same time, it also has extra-

---

p. 60 ff. *Id.*, 'To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments', in *West European Politics*, n. 38:2, 2015, p. 282 ff. K. Gattermann, A.L. Högenauer, and A. Huff, 'National Parliaments after Lisbon: Towards Mainstreaming of EU Affairs?', in *OPAL Online Paper*, no. 13, 2013.

<sup>1</sup> T. Winzen, 'National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison', in *West European Politics*, n. 35, 2012, p. 657 ff. J. Karlas, 'National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement', *ivi*, p. 1095 ff. K. Auel, 'Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs', in *European Law Journal*, n. 13, 2007, p. 487 ff. D. Finke and A. Herbel, 'Coalition Politics and Parliamentary Oversight in the European Union', in *Government and Opposition*, n. 53, 2018, p. 388 ff. A. Strelkov, 'Who Controls National EU Scrutiny? Party Groups, Committees and Administrations', in *West European Politics*, n. 38:2, 2015, p. 355 ff.

<sup>2</sup> K. Goetz and J. Meyer-Sahling, 'The Europeanization of National Political Systems: Parliaments and Executives', in *European Governance*, n. 3: 2, 2008. B. Wessels, 'Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context: Congruence or Difference? Europeanisation or not?', in *The Journal of Legislative Studies*, n. 11, 2005, p. 446 ff. O. Rozenberg, 'The Emotional Europeanisation of National Parliaments: Roles Played by EU Committee Chairs at the Commons and at the French National Assembly', *OPAL Online Paper Series*, 2012. K. Auel and T. Christiansen, 'After Lisbon: National Parliaments in the European Union', in *West European Politics*, n. 38:2, 2015, p. 261 ff.

<sup>3</sup> K. Auel and O. Hoing, *National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times?*, in *West European Politics*, n. 38:2, 2015, p. 375 ff. D. Jančić (ed), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford, Oxford University Press, 2017. B. Crum, 'Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?', in *Journal of European Public Policy*, n. 25, 2017, p. 268 ff. T. Christiansen and D. Fromage (eds.), *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and in the European Union*, London, Palgrave MacMillan, 2019. C. Deubner, *The Difficult Role of Parliaments in the Reformed Governance of the European Economic and Monetary Union*, Brussels, Foundation for European Progressive Studies No. 19, 2013.

territorial reach, resulting in the indirect influence on EU institutions and in potential side effects produced in relation to other national parliaments.

While this function is autonomous, it is nevertheless interconnected with the other 'traditional' parliamentary functions, including law-making, oversight and the setting of political directions. This link explains why the scrutiny of EU affairs unfolds through a wide range of domestic parliamentary tools and procedures, from the gathering of information or executive reporting to government statements and debates, and from hearings and inquiries to the questioning of or voting on resolutions and motions.

The following Figure 3 explains the different variables that shape the scrutiny of EU affairs as a parliamentary function.

<b>Legal basis</b>	Constitutional basis	Sub-constitutional rules and procedures	Informal practices
<b>Object</b>	Document-based scrutiny ( <i>EU legislative and non-legislative proposals</i> )	Procedural scrutiny ( <i>including mandate-based</i> )	Scrutiny of national (EU-related) acts ( <i>e.g. CSPs; NRPs, RRP</i> s)
<b>Timing</b>	Ex ante scrutiny <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>pre-legislative phase</i></li> <li>• <i>before relevant intergovernmental meeting</i></li> <li>• <i>before the adoption of the national (EU-related) act</i></li> </ul>	Ongoing scrutiny <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>in the legislative procedure, after the publication of the proposal</i></li> <li>• <i>during the meeting</i></li> <li>• <i>in the national process of adoption of an EU-related act</i></li> </ul>	Ex post scrutiny
<b>Scrutiny body</b>	EA (or equivalent) Committee	EA & sectorial committees	Plenary
<b>Parliamentary outcome</b>	Mandates/resolutions	Transparency/debate	Informal influence
<b>Party mode</b>	Consensual	Traditional majority/opposition cleavage	Strongly competitive

**Figure 3** – The main variables that influence national parliaments' scrutiny of EU affairs

The scrutiny of EU affairs may find its legal foundation in the Constitution itself, or in sub-constitutional sources of law – from statutory legislation to parliamentary rules and procedure –, usually integrated by informal practices.

Three different types of scrutiny can be activated at the national level: the *document-based scrutiny*<sup>1</sup> gives parliaments the opportunity to examine and debate EU legislative and non-legislative proposals before their formal adoption by EU institutions; the *procedural scrutiny* (which includes mandate-based approaches<sup>2</sup>) enables legislatures to oversee *ex ante* and also *ex post* the participation of their government in the EU decision-making process, including in Council and European Council meetings; and finally the *scrutiny of national (EU-related) acts* involves parliaments in the process of adoption of all the national decisions and acts which are grounded in the European governance, including the European Semester or the recovery governance.

Regardless of the type of scrutiny activated, from a timing perspective, three main options are offered to parliaments, enabling them to engage in *ex ante scrutiny* (which may affect the EU pre-legislative phase, the stage preceding the relevant intergovernmental meeting or the formation of the national act), in *ongoing scrutiny* (in the event that the parliament intervenes after the publication of a legislative proposal, during the intergovernmental meeting or during the national decision-making process instrumental to the adoption of a national, EU-related, act) or *ex post scrutiny*.

As for the internal organisation of this function, the scrutiny of EU affairs generally occurs within European affairs (or equivalent) Committees, in both European affairs and sectorial Committees or in the plenary<sup>3</sup>.

Focusing on the potential outcomes, parliamentary scrutiny may result in the adoption of formal positions and decisions, supported by voting on binding mandates or non-binding resolutions.

If binding mandates are able to ensure formal control over executive action at the EU level, up to the stipulation of explicit voting instructions, non-binding scrutiny mechanisms offer parliament the opportunity to exert a political influence on the government. This is particularly true in the case of upper Houses, whose independence from the *continuum* between the government and its parliamentary majority gives the opportunity to voice

---

<sup>1</sup> On the difference between document-based and mandate-based scrutiny models, see COSAC, *Third Bi-annual Report 'Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny'*, Brussels, COSAC Secretariat, 17-18 May 2005 and *Id.*, *Eight Bi-annual Report 'Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny'*, Brussels, COSAC Secretariat, 14-15 October 2007.

<sup>2</sup> On the adoption of negotiating mandates to the government, along the lines of the procedure introduced in 1973 by the Danish Parliament, the *Folketing*, and subsequently adopted by other assemblies, including the Swedish *Riksdag* and the Finnish *Eduskunta*, see F. Laursen, 'The role of national parliamentary committees in European scrutiny: Reflections based on the Danish case', in *The Journal of Legislative Studies*, no. 11, 2005, p. 412 ff. P. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-building*, The Hague, Kluwer Law, 2006, p. 48. D. Finke e M. Melzer, *Parliamentary Scrutiny of EU Law Proposals in Denmark: Why do Governments Request a Negotiation Mandate?*, Vienna, Institute for Advanced Studies, 2012, p. 30.

<sup>3</sup> A.L. Högenauer, 'The mainstreaming of EU affairs: a challenge for parliamentary administrations', in *The Journal of Legislative Studies*, no. 27:4, 2021, p. 535 ff.

independent opinions and concerns. Before Brexit, the UK House of Lords' scrutiny of EU matters was a pivotal example of this type of 'soft' influence on the executive<sup>1</sup>.

In many cases, however, scrutiny procedures may lack a formal outcome; in these cases, their primary purpose is to promote transparency and pluralistic debate on the executive conduct of EU affairs.

Finally, the party political style – whether this is consensual, taking the traditional form of a cleavage between majority and opposition, or strongly competitive – is another element that strongly influences the implementation of the scrutiny of EU matters at the parliamentary level.

National parliaments have combined these alternative options in rather original manners.

For the purpose of explaining these multiple combinations, literature has elaborated alternative classifications of national scrutiny models<sup>2</sup>. One of the most explicative classifications distinguishes five incremental categories of EU affairs scrutinisers, as follows: *scrutiny laggards* identify those parliaments with a lower level of involvement in EU affairs; *public fora* are the parliaments that tend to debate EU affairs mostly at the plenary level, both ex ante and ex post, therefore with greater transparency, but a lower level of specialisation and attention to technical issues; *government watchdogs* is the label attributed to those assemblies that scrutinise EU affairs both in committees and at the plenary level, but mainly in the ex post stage; *policy shapers* refers to the parliaments that tackle EU matters primarily in the ex ante phase, either in European affairs or in sectorial committees; and finally, *experts* deal with EU affairs in a highly professional and specialised manner, developing a strong ex ante expertise through committee work.

The following sections will analyse these categories diachronically.

---

<sup>1</sup> See L. Boswell, 'Effective House of Lords scrutiny of the European Union', in R. Fox et al, *Measured or Makeshift? Parliamentary scrutiny of the European Union*, London, Hansard Society, 2013, p. 23 ff.

<sup>2</sup> W. Wessels and O. Rozenberg (eds), *Democratic control in the Member States of the European Council and the Euro Zone Summits*, Brussels, EU Parliament - Directorate General for internal policies, 2013. O. Rozenberg and C. Heffler, 'Introduction' in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London, Palgrave, 2015, p. 1 ff. K. Auel, O. Rozenberg and A. Tacea, 'Fighting Back? And, if so, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs' in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London, Palgrave, 2015, p. 60 ff.

#### **4. Scrutiny models from a dynamic perspective: how national parliaments are reacting to major changes in the EU framework**

The general categories identified for the purpose of explaining the original differences between the national scrutiny models must be viewed from a dynamic perspective in order to evaluate how they tend to adjust to ongoing changes in the contextual framework.

As a matter of fact, the last fifteen years have seen an intense cross-fertilisation of national experiences, favoured by several ongoing trends<sup>1</sup>. These comprise the strengthening of the dialogue between representative assemblies, thanks to the initiation of the Early Warning Mechanism and political dialogue and to the intensification in inter-parliamentary cooperation as well as the determination, in response to the Eurozone crisis, of the new economic governance, which reinforces the European role of national parliaments in the European Semester. Moreover, the crises (Eurozone, Brexit, migration and Covid-19) which the EU has experienced over the last two decades have contributed to the implementation of political and institutional adjustments at the Member States' level, which has often resulted in the rapprochement of national models.

##### *a) Comparing two alternative scrutiny models: the Finnish and Italian cases*

The rapprochement of national scrutiny models is best demonstrated by the experiences of Italy and Finland. I have selected these benchmarks by reference to the original differences between the two models as well as to the transformation that they have recently undergone.

Historically, the Finnish and Italian Parliaments have represented the prototypes of two diverging means of approaching EU matters, rooted in models and traditions of scrutiny which, from a comparative viewpoint, can be considered to be the two opposite poles of the European framework.

However, in the last fifteen years, these two models have experienced a sort of convergence based on the hybridisation of their traditional features through the introduction of tools and practices derived from the other prototype.

A synthesis of the original differences between the two parliamentary experiences is offered in Figure 4.

---

<sup>1</sup> For an overview of the factors identified by political science or public administration studies in order to explain the process of 'Europeanisation' of national parliaments, see K. Gattermann, A.L. Högenauer and A. Huff, 'Research Note: Studying a New Phase of Europeanisation of National Parliaments', IN *European Political Science*, N. 15:1, 2016, p. 89 ff, spec. Figure 1.

	FINLAND	ITALY
<b>Legal base</b>	Strong <b>constitutional base</b> (Section 47, 96, 97 Const.)	<b>Sub-constitutional legal base</b> (L. 11/2005, replaced by L. 234/2012; Parliamentary Rules of Procedure)
<b>Type of scrutiny</b>	Strong <b>document and mandate-based scrutiny</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unlimited access to information</li> <li>• Government reports</li> <li>• Committee statements</li> <li>• Rather sporadic debates in plenary sessions</li> </ul>	<b>Before Lisbon:</b> weak document-based model (scrutiny reserves rarely used) <b>After Lisbon:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• the EWM intensifies the document-based scrutiny</li> <li>• introduction of procedural scrutiny in the plenary, addressing the European Council</li> </ul> + strengthening of the scrutiny of national (EU-related) acts
<b>Timing</b>	<b>Ex ante</b> (from the very early stages of policy formulation) <b>Ongoing</b> (during legislative negotiations/meetings) <b>Ex post</b> (after the meetings)	<b>Document scrutiny:</b> mostly ongoing (after publication of the legislative proposal), only rarely in the pre-legislative stage <b>Procedural scrutiny:</b> ex ante <b>Scrutiny of national (EU-related) acts:</b> ex ante
<b>Scrutiny body</b>	Centrality of <b>committees:</b> strong role of the Grand Committee, complemented by the Foreign Affairs and sectorial committees  Limited involvement of the <b>plenary</b> , mostly for debates focused on 'high politics' (not for decisions)	<b>Document scrutiny:</b> occasional involvement of standing committees (depending on the political salience of the issue) <b>Procedural scrutiny:</b> systematic involvement of the plenary (European Council) <b>Scrutiny of national (EU-related) acts:</b> both committee and plenary stage
<b>Parliamentary outcome</b>	Committee statements with a binding mandate	Committee or Plenary resolutions (non-binding or moderately binding)
<b>Party mode</b>	<b>Consensual style</b> («to speak with one voice on all levels of decision-shaping in Brussels»)  Active role of the <b>opposition</b> in committee work	EU affairs tend to follow the <b>traditional majority/opposition divide</b>  Relatively <b>few partisan ideological debates</b>

**Figure 4** – Comparison between the Finnish and Italian scrutiny of EU affairs



On the one hand, Finland - a latecomer to EU integration - offers an example of a strong scrutiniser of EU affairs<sup>1</sup>. This function is grounded in the Constitution and, since Finland's accession to the European Communities, it has been supported by a solid document and mandate-based scrutiny. Four main strengths explain the robustness of the Eduskunta's involvement in EU policy-making<sup>2</sup>.

The first strength can be identified in the constitutional provisions that formally recognise the role of the parliament and its committees in the scrutiny of EU affairs, regulating their participation in the national preparation of European Union matters (section 96) and their information rights (section 97).

After its accession to the European Community, the Eduskunta decided not to establish a special European affairs Committee, but rather relied upon a pre-existing committee, the Grand Committee, as the pivotal body responsible for coordinating the position of the parliament on EU matters. This choice has been formally adopted in the Constitution.

The second strength of the Finnish scrutiny model relates to the unlimited access to information in possession of public authorities which parliament and its committees enjoy in the consideration of all relevant matters, including EU affairs.

The reduction in information asymmetries represents a fundamental tool for the purpose of promoting government accountability in a sphere of action strongly permeated by executive dominance.

Parliament's information rights regarding EU matters are specifically mentioned in and regulated by sections 96 and 97 of the Constitution. These prerogatives are, however, complemented by the general right - recognised by sections 44<sup>3</sup> and 46 Const. - to receive reports from the cabinet, as well as the government's annual report on its activities.

These mechanisms enable MPs to be informed in a timely manner about the conduct of EU matters by executive bodies.

The effectiveness and continuity of the informative exchange between government and parliament is a prerequisite for determining the timing of parliamentary scrutiny. Indeed, its capacity to cover the entire decision-making process constitutes another strength. The Eduskunta

---

<sup>1</sup> T. Raunio, *The Finnish Eduskunta and the European Union: The Strengths and Weaknesses of a Mandating System*, in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds), *The Palgrave Handbook*, cit., p. 406 ff.

<sup>2</sup> K. Strøm, 'Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy', in *European Journal of Political Research*, n. 37, 2000. T. Raunio and T. Tiilikainen, *Finland in the European Union*, Frank Cass, 2003.

<sup>3</sup> Section 44 regulates the government's duty to present a statement or report to the parliament on a matter relating to the governance of the country or its international relations: at the conclusion of the consideration of a statement, a vote of confidence shall be taken; by contrast, no decision on confidence shall be advanced during the debate of a report.

intervenes from the very early stages of policy formulation, which offers MPs the opportunity to identify, from the outset, potentially controversial issues and to tell the government how to address them at the European level. The dialogue between parliament and government then follows all the intergovernmental negotiations and the whole legislative process.

Ministerial hearings take place in the Grand Committee both before the meeting of the Council, when required, and immediately afterwards. The regularity of this exchange of views and opinions has significantly improved the dialogue between the Eduskunta and the Government, strengthening policy coordination, spurring executive responsibility on the management of EU matters and reinforcing parliament's capacity to influence decision-making.

What makes the Finnish scrutiny of EU affairs so incredibly effective is, however, the role of its committees. This scrutinising function is undertaken by the Grand Committee, complemented by the Foreign Affairs and by the other specialised standing committees<sup>1</sup>.

The latter monitor European matters and report to the Grand Committee by submitting their guidelines. Based on this preliminary work and on the information received by the government, the Grand Committee may draft a statement which becomes politically binding on the executive.

In the original Finnish scrutiny model, the bulk of EU affairs scrutiny was therefore vested in the committees, while public debates in the plenary played a marginal role. Committee work offered the opportunity to cooperate in an informal manner, promoting a fruitful bipartisan dialogue, as well as the active participation of the opposition in the formulation of national EU policy.

The predominant nature of the Eduskunta as a 'working parliament' therefore also explains the consensual approach traditionally taken to shaping the handling of EU matters<sup>2</sup>. Pragmatism, inter-party cooperation, lack of partisan divisions and ideological debates were the dominant attitudes which featured in the national coordination of EU matters. Their main aim was to facilitate consensus-building, so that Finland could 'speak with one voice on all levels of decision-shaping in Brussels'<sup>3</sup> (on the latest evolutions of this model, see 4.2).

---

<sup>1</sup> M. Boedeker and P. Uusikylä, *Interaction Between The Government And Parliament In Scrutiny Of EU Decision-Making; Finnish Experiences And General Problems*, Eduskunta, 1999.

<sup>2</sup> D. Arter, *Politics and Policy-Making in Finland: A Study of a Small Democracy in a West European Outpost*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1987; A. Hyvärinen and T. Raunio, 'Who Decides What EU Issues Ministers Talk About? Explaining Governmental EU Policy Coordination in Finland', in *Journal of Common Market Studies*, n. 52:5, 2014, p. 1019 ff.

<sup>3</sup> A. Stubb, *Finland: An integrationist Member State*, Boulder, Lnnne Rienner, 2001. See also J. Jokela, *Europeanization and Foreign Policy: State Identity in Finland and Britain*, Abingdon, Routledge, 2011.

On the other hand, the Italian case provides an insight into the experience of a country which, despite being one of the founders of the European Communities, has always lacked a tradition in the scrutiny of EU affairs comparable to the standards set by Northern Europe<sup>1</sup>. Legislation has been the dominant answer to the management of EU matters and only in the last fifteen years, due to the concurrence of both European and national factors, has Italy also been able to carve out a role for parliament in the scrutiny of EU matters<sup>2</sup>.

The historical weakness of the Italian legislature in this field pairs with the absence of a constitutional reference to parliamentary scrutiny of EU matters<sup>3</sup>. Statutory laws and parliamentary rules of procedure have partially attempted to fill this gap, but in the pre-Lisbon framework, parliamentary scrutiny continued to follow a weak document-based model, involving only an extremely modest use of the tool of parliamentary reserves.

The entry into force of the Lisbon Treaty launched new forms of institutional engagement of the Italian Parliament in the consideration of European issues and in the participation in EU decision-making<sup>4</sup>.

From a legal point of view, the need to comply with the revised EU institutional framework has primarily been satisfied through the approval of Law no. 234/2012, 'General rules on Italy's participation in the formation and implementation of legislation and policies of the European Union'<sup>5</sup>. This was followed up by the two Houses mostly through 'internal' acts and

---

<sup>1</sup> K Auel, O Rozenberg and A Thomas, 'Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains' (2012) 10 OPAL Online Paper Series. A Buzogány, 'Learning from the best? Interparliamentary networks and the parliamentary scrutiny of the EU decision-making' in B Crum and E Fossum (eds), *Practices of interparliamentary coordination in international politics*, Colchester, ECPR Press, 2013, p. 17 ff.

<sup>2</sup> V. N. Lupo and G. Piccirilli, 'Conclusion: 'Silent' Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union', in Id (ed.), *The Italian Parliament*, cit., p. 317 ff. and G. Rizzoni, 'The Function of Scrutiny and Political Direction of the Government, Between Foreign Affairs and European Affairs', *ivi*, p. 87 ff.

<sup>3</sup> *Ex multis*, see M. Cartabia and L. Chieffi, 'Art. 11' in *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006; P. Bilancia, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national Constitutional Law*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 86 ff.

<sup>4</sup> See A. Esposito, 'European Affairs within the Chamber of Deputies' and D. Capuano, 'European Affairs within the Senate of the Republic', in N. Lupo and G. Piccirilli (eds.), *The Italian Parliament*, cit.

<sup>5</sup> See, *ex multis*, N. Lupo, 'L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005', in *Astrid Rassegna*, 2011; P. Caretti, 'La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?', in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, p. 837 and G. Rivoecchi, 'La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea: il ruolo del Parlamento', in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013, p. 463 ff.

practices<sup>1</sup>, which were only translated into formal amendments to the rules of procedure in the upper House, the Senate.

The Italian Parliament in the post-Lisbon era has experienced the consolidation of both the document-based and the procedural scrutiny, which have, however, – at least until the end of 2021 – followed procedures and mechanisms which are quite different from those of the Nordic model.

The intensification of the document-based scrutiny of EU affairs can be viewed as one main adaptation to the Early Warning Mechanism. In both Houses, the scrutiny rests on the role of sectorial standing committees as well as of the European affairs Committee. Its timing, which commences upon the publication of the legislative proposal, tends to follow the legislative negotiations in Brussels. Cases of pre-legislative scrutiny dissociated from the EWM are extremely rare.

The document-based scrutiny is concluded by the adoption of a committee resolution, which is submitted to the consideration of the government. From a legal perspective, these acts are not binding on the executive. It is therefore extremely difficult to trace their influence on the executive's management of EU affairs.

At the same time, Law no. 234/2012 has promoted the structural engagement of the plenaries of both Houses in the preliminary scrutiny of government action before the meetings of the European Council. The procedure begins with the President of the Council of Ministers or delegated Minister making a statement in both Houses outlining the position to be held at the European Council meeting; the statement is followed by a debate, and concluded by the adoption of one or more resolutions. These resolutions usually include broad political directions to the executive, which are agreed between the government and its parliamentary majority.

The combination of these mechanisms confirms that Italy's post-Lisbon parliamentary scrutiny of EU affairs has evolved into a hybrid model rooted in the role of the plenary for the procedural scrutiny and in committee work for the document-based scrutiny. The outcome of parliamentary involvement (until the latest legislative innovations – see 4.2) has been the adoption of resolutions which do not bind the government from a legal viewpoint, but which must be framed and interpreted in the context of the executive-legislative political interaction.

---

<sup>1</sup> See the Opinions dated 6 October 2009 and 14 July 2010 of the Commission for the Rules of Procedures of the Chamber of Deputies and the Letter of the Speaker of the Senate of the Republic released on 1 December 2009. C. Fasone, 'Qual è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui Parlamenti nazionali', in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; D. Capuano, 'Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea', in *Amministrazione in cammino*, 2011; A. Esposito, 'La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere', in *Federalismi.it*, n. 2, 2013.

From a political perspective, Italy has traditionally been characterised by a clearly pro-European orientation both in the realm of public opinion and in the political system<sup>1</sup>. Notwithstanding the rise of Eurosceptic positions within some centre-right parties<sup>2</sup>, Parliament has continued to record a significantly low level of involvement in, and a reduced rate of politicisation of, European issues<sup>3</sup>.

Debates and decisions on topical EU issues tend to follow the cleavage between the majority and opposition, and give rise to relatively few partisan ideological debates<sup>4</sup>, as EU matters in themselves are rarely perceived to be divisive topics.

*b) Current adaptations in the Finnish and Italian scrutiny models: towards a convergence?*

The major changes to the governance of the European Union brought about by the Eurozone<sup>5</sup> and Covid-19 crises<sup>6</sup> have strongly influenced the scrutiny practices and mechanisms both in the Finnish and in the Italian Parliaments.

On the one hand, the Finnish approach to the scrutiny of European affairs has started experiencing a major transformation in the context of the Eurozone crisis. Several factors spurred this change, including: the spread of anti-European sentiments among voters; the overwhelming success of the Eurosceptic Party Finns in the 2011 parliamentary elections; the transition to a coalition government; and the hardening of the Finnish policy on EU membership. The different political climate has deeply influenced the work of the Eduskunta, breaking with the traditional consensual style and favouring the appearance of forms of opposition. The impact of these trends on parliamentary scrutiny procedures has led to a shift in the setting for the

---

<sup>1</sup> N. Conti and V. Memoli, *Italy*, in N. Conti (ed.), *Party Attitudes Towards the EU in the Member States*, London, Routledge, 2014.

<sup>2</sup> M. Caiani and N. Conti, *In the Name of the People: the Euroscepticism of the Italian Radical Right*, in *Perspectives on European Politics and Society*, n. 15-2, 2014.

<sup>3</sup> G. Nesti and S. Grimaldi, *The reluctant activist: the Italian parliament and the scrutiny of EU affairs between institutional opportunities and political legacies*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 24- 4, 2018, p. 546 ff.

<sup>4</sup> S. Cavatorto, *Italy: Still Looking for a New Era in the Making of EU Policy*, in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (eds.), *The Palgrave Handbook*, cit., p. 210 ff. M. Giuliani, *Patterns of consensual law-making in the Italian parliament*. In *South European Society & Politics*, no. 1, 2008, p. 61 ff.

<sup>5</sup> E. Chiti e P. Teixeira, 'The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crises', in *Common Market Law Review*, n. 50, 2013, p. 683; K. Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; A. Hinarejos Parga, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015; F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe, Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*, Oxford University Press, 2016.

<sup>6</sup> J. Echebarria Fernández, 'A Critical Analysis on the European Unions's Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic', in *European Papers*, n. 5-3, 2020, p. 1399 ff.

debate from committee sessions to plenary meetings, where sharp divisions and criticism of the government's actions have emerged<sup>1</sup>.

Committee decisions, traditionally adopted in a consensual manner, have started indicating a dependence on majority voting procedures. The opposition has begun to make extensive use of dissenting opinions alongside the adoption of the statements of the Grand Committee.

The politicisation of European issues experienced by the Finnish Eduskunta in the context of the Eurozone crisis has further developed during the Covid-19 crisis. The procedures activated by the Eduskunta in connection with the various instruments of the stimulus package indicate a general shift in the debate from the committees' informal working atmosphere to the more open and competitive environment of the plenary sessions, where the confrontation between the political forces often becomes tough and hard fought<sup>2</sup>.

The Constitutional Law Committee itself requested, as a guarantee, a plenary vote by a two-thirds<sup>3</sup> majority for the approval of the three main decisions concerning the stimulus package: the Own Resources Decision<sup>4</sup>, the Multiannual Financial Framework 2021-2027<sup>5</sup> and the Recovery and Resilience Instrument<sup>6</sup>.

This procedural framework has not prevented minority forces from assembling a strong opposition to these decisions, motivated by a radical critique of the government's action<sup>7</sup>. In the case of the MFF and the Recovery Mechanism, the opposition went as far as activating forms of parliamentary

---

<sup>1</sup> V. T. Raunio, 'The politicization of EU affairs in the Finnish Eduskunta: Conflicting logics of appropriateness, party strategy or sheer frustration?', in *Comparative European Politics*, n. 14, 2016, p. 246; J. Jokela, *Finland and the eurozone crisis*, in P. Bäckman et al (eds), *Same, same but different: The Nordic EU members during the crisis*, in Swedish Institute for European Policy Studies Occasional Paper No. 1, April 2015.

<sup>2</sup> For example, Prime Minister Sanna Marin delivered her statement on the MFF and the RRF in the plenary session of 9 September 2020. This communication did not result in the adoption of a resolution and was not forwarded to standing committees for further discussion.

<sup>3</sup> On 27 April 2021, the Committee on the Constitution of the Eduskunta decided - by a vote of 9 to 8 - that the Own Resources Decision, the Recovery Facility and the MFF should be approved by a two-thirds majority instead of by a simple majority). A number of deputies from the majority parties who were against the stimulus package also participated in the vote.

<sup>4</sup> Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom.

<sup>5</sup> Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027.

<sup>6</sup> Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility.

<sup>7</sup> On 10 February 2021, the Eduskunta launched the debate on the ratification of the Own Resources Decision, which generated strong criticism from the opposition. The Decision was finally approved by the Eduskunta on 18 May 2021, with a vote of 134 in favour and 57 against, and with the adoption of 8 resolutions proposed by the Finance Commission (for more details on the merit of these resolutions, see Eduskunta, *Parliament has approved EU's own resources decision by a vote of 134-7*, Press Release, 18 May 2021).

obstructionism that generated significant concern at the European level too<sup>1</sup>. Moreover, minority parties continued to make extensive use of dissenting opinions and resolutions in both the plenary and the committees<sup>2</sup>.

Overall, the pandemic crisis has continued and accentuated the paradigm shift which, since the Eurozone crisis, has gradually overcome the traditional consensual, *working parliament* style which previously characterised the Eduskunta's approach to EU affairs.

On the other hand, the transformations experienced by the Italian parliamentary scrutiny of EU affairs in the context of the Eurozone and Covid-19 crises seem to follow a direction complementary to that of the Eduskunta.

Besides the instances of document-based and procedural scrutiny developed in both Houses after the Lisbon Treaty, new practices of parliamentary involvement in the scrutiny of national (EU-related) acts have started to spread in the novel architecture of the European Semester and of the recovery governance.

The European Semester has encouraged the participation of the Italian Parliament in the adoption of the National Reform and Stability Programs, which are examined within the framework of the Economic and Financial Document, which is the general macro-economic plan that sets the priorities and guidelines for the next cycle of public finance. The scrutiny procedures impose a relevant fact-finding and reporting role on the budget committees of the two Houses, while also attributing a strong role to the plenary debate, which is concluded with the approval of a majority resolution formally authorising the government to submit the National Reform and Stability Programs to the EU Commission.

---

1 Since the beginning of May 2021, concerns had been raised, both at the national level and by EU leaders, about the possibility of achieving a large parliamentary majority on the RRF and the MFF due to strong opposition from minority parties and to the choice announced by the pro-European National Coalition Party (known for having MPs who were sceptical of the stimulus package) to permit its MPs to vote freely. On 12 May 2021, the President of the Eduskunta had to postpone the debate after a 14-hour oratory marathon, which ended at 4am. This decision was repeated on the morning of 14 May, after another 20-hour marathon. On both days, the debate was dominated by the Finns' Party MPs who, with the intention of delaying or preventing the vote, kept the chamber busy with speeches on the most disparate issues, including reading of extracts from the Little Red Riding Hood fairytale. On 18 May, after almost a week of postponements, the European measures were approved by a majority of 134 to 57.

2 During the ratification of the Own Resources Decision in the plenary session of 18 May 2021, the Finns Party tabled eight resolutions in dissent from the eight proposed by the Finance Committee; the former were rejected by the plenary. Moreover, since the beginning of the pandemic crisis, the opposition had used the instrument of dissenting opinions on several occasions during committee work (see the three dissenting opinions presented to the Declaration adopted on 8 May 2020 by the Grand Committee on EU initial financial support mechanisms, from SURE to the modification of the ESM).

A not too dissimilar procedure has supported the Italian Parliament's participation in the adoption of the National Recovery and Resilience Plan. Even if the European stimulus package does not include any reference to the role of national parliaments<sup>1</sup>, the Italian Parliament has been one of the most proactive in scrutinising executive activity at different stages of the drafting and adoption of the NRRP. The two Italian Houses are among the few assemblies involved in three subsequent stages: in the *ex post* scrutiny of the Guidelines for drafting the NRRP<sup>2</sup>; in the *ex post* scrutiny of the Draft Plan<sup>3</sup>; and in the *ex ante* scrutiny of the Final Plan. The first two stages have involved both the committee and the plenary level<sup>4</sup>.

As for the implementation stage, two statutory provisions have formally recognised the oversight role of parliament in monitoring the execution of NRRP projects and the maintenance of the timeline agreed with EU institutions. This role is exclusively undertaken by standing committees, whose informative prerogatives have been strengthened in order to support the formulation of observations and evaluations that may improve the implementation of the NRRP<sup>5</sup>. Moreover, standing committees are involved in the scrutiny of the six-monthly reports on the NRRP implementation submitted by the government: based on intense fact-finding<sup>6</sup>, the procedure may be completed with the adoption of resolutions addressing political directions to the government on the weaknesses detected in the implementation stage.

Practices started under the European Semester and the recovery governance have therefore confirmed a new place for the parliament in the

---

<sup>1</sup> T. van den Brink, 'National Parliaments and the Next Generation EU Recovery Fund', in B. Dias Pinheiro and D. Fromage (eds), *National and European parliamentary involvement in the EU's economic response to the COVID-19 crisis*, in *EU Law Live, Weekend Edition No. 36*, 7 November 2020, p. 21 ff.

<sup>2</sup> Based on the work conducted in the Budget Committee of the Chamber of Deputies and in the Budget and European Affairs Committees of the Senate, on 13 October 2020 the Chamber of Deputies and the Senate adopted their resolutions on the Guidelines.

<sup>3</sup> On 12 January 2021, the government submitted the Draft Plan, which takes into account the views and opinions expressed by parliament on the guidelines. On 1 April, the two Houses adopted new resolutions on the Draft Plan submitted by the government.

<sup>4</sup> The Italian Parliament has not formally approved the Final Plan, but on 27 April both Houses addressed, *ex ante*, their views and opinions to the government through the resolutions adopted on the occasion of President Draghi's communications prior to the spring meeting of the European Council.

<sup>5</sup> Art. 1, par. 2 ff of the Law 29 July 2021, no. 108 attributes complete information rights and access to executive documents to the relevant standing committees in order for them to exercise their oversight function regarding the implementation of the NRRP and to prevent, detect and correct potential misalignments. Agreements between the Speakers of the two Houses of Parliaments are encouraged to promote bicameral synergies and the coordination of committee work.

<sup>6</sup> Pursuant to art. 43 of the Law 23 December 2021, n. 238, fact-finding at the committee stage is expected to monitor the correct use of EU funds and the fulfilment of milestones and intermediate targets, to evaluate the economic, social and territorial impacts related to the implementation of NRRP reforms and investments.



scrutiny of EU-related (national) acts, with a steering role attributed to the committees.

Meanwhile, the European Law 2019-2020 (Law 23 December 2021, n. 38) has strongly reinforced the Italian Parliament's procedural scrutiny mechanisms, formally introducing some tools typical of the Nordic model.

The new framework legislation on participation in the EU standardises parliament's procedural scrutiny before Council meetings rather than it being sporadic. Moreover, the legislation extends this mechanism to meetings of the Eurogroup. The procedure requires the government to present a statement before relevant committees, which can then adopt resolutions confirming the principles and guidelines on the position to be supported in the preparatory stage that precedes the adoption of EU acts<sup>1</sup>.

Another relevant novelty is that the acts adopted by parliament, addressing political directions to the government on EU matters, are considered binding on the executive<sup>2</sup>.

These amendments are clearly introducing a strong model for the scrutiny of EU affairs in the Italian Parliament, which is shaped on the experience of the Nordic model. It can therefore be argued that the economic and health crises have accelerated and intensified the Europeanisation of the Italian parliamentary procedures.

At the same time, both crises have resulted in the management of EU politics being increasingly politicised<sup>3</sup>: they have been among the factors fuelling the resignation of the interim government and the shift to a new cabinet supported by large coalitions and inflated with technocratic elements<sup>4</sup>. However, in both cases, the government turnover has marked the

---

1 See art. 40, para. 1, lett. a) of the Law 23 December 2021, n. 238, that modifies art. 4 of the Law on the participation of Italy in EU integration, Law 24 December 2012, n. 234.

2 See art. 40, para. 1, lett. b) of the Law 23 December 2021, n. 238, that modifies art. 7 of the Law n. 234/2012, specifying that the position of the Italian government at the EU level must be compliant - and not just coherent - with the acts adopted by parliament.

3 On the effects of the Eurozone crisis on the Italian political system, leading to a strong politicisation of European issues in electoral dynamics and fostering a transformation of party competition and the form of government under the banner of technocracy and large coalitions, see M. Comelli, 'Italy's Love Affair with the EU: Between Continuity and Change', in IAI Working Paper, n. 11-8, April 2011; R. Dehousse, 'Europe at the Polls: Lessons from the 2013 Italian Elections', in Policy Paper N.92, Notre Europe, May 2013; C. Froio, 'The Risks of growing Populism and the European elections', in Institute of European Democracies online, n. 14, 2014. A. Capati, M. Improta, 'Dr. Jekyll and Mr Hyde? The Approaches of the Conte Governments to the European Union', in Italian Political Science, n. 16-1, 2021, p. 1 ff.

4 The reference is to the 2011/2012 experience of the Monti Government - see G. Furia, 'The Monti Government & the Europeanisation of Italian Politics', in O. Rozenberg (ed.), *Une vie politique européenne?/A European political life?*, SciencesPo - Les Dossier, May 2019 - and to the 2021 transition to the Draghi Government, see A. Dessi, 'On the Brink: Mario Draghi and Italy's New Government Challenges', IAI Commentaries, 24 February 2021. On the comparison between these two experiences, see D. Garzia and J. Karremans, 'Super Mario 2: comparing the technocrat-led Monti and Draghi governments in Italy', in *Contemporary Italian Politics*, n. 13: 1, 2021, p. 105 ff.

return to low rates of politicisation of EU affairs<sup>1</sup>, aligned according to the cleavage between majority and opposition.

	Traditional features	Latest adaptations	Effects on the model
FINLAND	<p>Solid constitutional basis</p> <p>Strong document and mandate - based scrutiny</p> <p>Ex ante, ongoing, ex post scrutiny</p> <p>Centrality of Committee work</p> <p>Consensual approach to EU matters</p>	<p>Politicisation of EU affairs spurred by the growing salience of the Euro crisis and of the stimulus measures</p> <p>More voting instead of unanimous committee decisions</p> <p>Dissenting opinions of the opposition to committee statements and minutes</p>	<p>The Eduskunta, from working to talking parliament</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Increased role of the plenary</li> <li>• Filibustering in the plenary</li> </ul>
ITALY	<p>Relevant changes in the scrutiny of EU affairs after Lisbon</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedural scrutiny of the European Council in the plenary</li> <li>• Role of the committees in the document-based scrutiny spurred by the EWM/political dialogue</li> <li>• Formal regulation of the procedural scrutiny: committee or plenary resolutions (non-binding or moderately binding)</li> </ul>	<p>Attempt to further strengthen parliamentary scrutiny of EU affairs by adjusting to the Nordic scrutiny model</p> <p><i>EU 2019-2020 Act</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Systematic procedural scrutiny of the Council, extended to the Eurogroup, at the committee level</li> <li>• Binding effects of parliamentary resolution on EU matters</li> </ul>	<p>The Italian Parliament turning into a working parliament</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Increasing fact-finding role of the committees in the Recovery governance</li> <li>• Increasing role of standing committees in the procedural scrutiny</li> </ul>

**Figure 5** – Latest adaptations in the Finnish and Italian scrutiny models

<sup>1</sup> On the Draghi large-coalition government, which marks a reversal of direction on European issues, reaffirmed among the priorities of the Italian foreign policy, see T. Coratella and A. Varvelli, 'Rome's moment: Draghi, multilateralism and Italy's new strategy', in European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 20 May 2021.

## 5. Conclusions

The national circuit of parliamentary scrutiny of EU affairs is a rather powerful tool for promoting the democratic accountability of EU decisions.

Its main strength consists of the extreme richness and flexibility of the oversight tools and procedures that national parliaments can activate in order to control their government's conduct of EU matters. In extreme circumstances, these can eventually lead to the removal of confidence from the interim cabinet.

The traditional weaknesses of this scrutiny circuit relate instead to the limited scope of the national oversight tools and procedures – which, due to their domestic nature are not always able to produce an impact on the EU decision-making process, – and to the intense divergence between national scrutiny models.

As to the latter aspect, in fact, relevant changes can be discerned in the last fifteen years. The novelties introduced with the Lisbon Treaty and, indirectly, with the new governance designed in response to the Eurozone and the Covid-19 crises, have promoted an intense Europeanisation of national parliaments and their interparliamentary dialogue. At the domestic level, these trends have favoured the consolidation of the scrutiny of EU matters as a proper parliamentary function, enriching the tools and procedures available to national parliaments. Lately, this has resulted in a cross-fertilisation of national scrutiny models.

The rapprochement of the scrutiny models is spurred by different factors.

On the one hand, Finland's case, which this contribution has examined, offers an example of the hybridisation of the Nordic scrutiny model fostered by political and domestic factors, namely the increased political salience gained by the scrutiny of EU affairs in 'frugal' countries in the context of the Eurozone/Covid-19 crises. The increasing politicisation of EU matters in the Finnish Eduskunta has favoured the consolidation of an emerging role for the plenary as a 'debating forum', eschewing the traditional role of committees as the main EU scrutinisers.

On the other hand, Italy's case is emblematic of ongoing adjustments in the parliamentary scrutiny model spurred by domestic adaptations to external trends, namely the Europeanisation of a national parliament traditionally identified as a 'scrutiny laggard' in response to the Lisbon Treaty, to the European Semester and to the Recovery architecture. The will to reinforce the role of parliament in the scrutiny of EU matters has promoted the transplantation into the Italian system of features typical of a 'working parliament', derived from the Nordic scrutiny model. These comprise the pivotal role attributed to committee work in the field of EU

affairs and the binding nature of the resolutions voted by parliament regarding the executive.

The cross-fertilisation of national tools and procedures in the scrutiny of EU matters can be evaluated in a positive manner, as a trend which will inevitably strengthen the domestic oversight machinery available to national parliaments and potentially result in a reparliamentarisation of EU affairs at both national and European level<sup>1</sup>.

At the same time, however, there are still other weaknesses that need to be addressed.

One relates to the democratic accountability of emerging EU bodies, such as the Eurogroup and the Euro Summit, which tend to escape the traditional national scrutiny procedures. In this domain, the novelty introduced in Italy, whereby parliamentary committees are now asked to extend the procedural scrutiny of executive action to the meetings of the Eurogroup, will be a rather significant experience to monitor.

The other relevant weakness remains in the limited effects of national parliaments' scrutiny of supranational institutions and also of intergovernmental institutions when majority voting is at stake. To cover these spheres of decision-making, it is clear that the simple 'summation' of national scrutiny mechanisms is insufficient alone. Rather, we need transformative mechanisms capable of promoting the consolidation of joint parliamentary scrutiny at the UE level, such as those rooted in inter-parliamentary cooperation<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Before the onset of the Eurozone crisis, T. Raunio and S. Hix, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in *West European Politics*, n. 23-4, 2000, p. 142 ss advanced the thesis of the deparliamentarisation of the EU. After the crisis, one of the two Authors, T. Raunio, *The Role of National Legislatures in EU Politics*, in O. Cramme e S.B. Hobolt, *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 1 ss. has reconsidered the thesis, arguing that the new economic governance has enabled national parliaments to exercise a tighter oversight of their executive. On this issue, see also K. Auel e O. Höing, *Parliaments in the Euro Crisis: Can the Losers of Integration Still Fight Back?*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 52-6, 2014, p. 1184 ss. Id., *National Parliaments and the Eurozone Crisis: Taking Ownership in Difficult Times?*, in *West European Politics*, n. 38-2, 2015, p. 375 ss. D. Fromage, *'The Changes provoked by the European integration process - especially in times of crisis - on the relationships between Parliament and Government in France, Germany and Spain'*, in *Revista del posgrado en derecho de la Unam, Nueva época*, n. 2, 2015, p. 112 ff. A. Maatsch, *Parliaments and the Economic Governance of the European Union - Talking Shops or Deliberative Bodies*, London, Palgrave Macmillan, 2016. D. Jančić (a cura di), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignation?*, Oxford, Oxford University Press, 2017. C. Fasone e N. Lupo, *Constitutional Review and The Powers of National Parliaments in EU Affairs. Erosion or Protection?*, *ivi*, p. 59 ss. B. Crum, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, in *Journal of European Public Policy*, n. 25, 2017, p. 268.

<sup>2</sup> E. Griglio and S. Stavridis, *'Inter-parliamentary cooperation as a means for reinforcing joint scrutiny in the EU: upgrading existing mechanisms and creating new ones'*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 10, issue 3, 2018, p. 1 ff. On this point, see also the contribution by N. Lupo, in this Report.

### **III. PARLIAMENTARY SCRUTINY OF THE FRENCH GOVERNMENT'S EUROPEAN POLICY: TRENDS AND DEVELOPMENTS** **Mr Didier Blanc, University Professor, Toulouse 1 Capitole University, Institute for Research in European, International and Comparative Law (IRDEIC)**

The specific control exercised by the Assemblies over the Government's European policy in France emerged at the end of the 1970s. It arose in two contexts: the transposition of the Sixth VAT Directive in 1977 and the election of the European Parliament by direct universal suffrage in 1979. The former gave rise to a feeling of dispossession expressed in particular by MEPs, while the latter breaks the organic link with the European assembly. The Act of 6 July 1979 amended Ordinance No 58-1100 of 17 November 1958 on the functioning of parliamentary assemblies to create a parliamentary delegation for the European Communities in each assembly.<sup>1</sup> Under the law, they become instruments of information in the service of assemblies in European matters.

The constitutionalisation of the function in 1992 by Article 5 of Constitutional Act No. 92-554 transformed its purpose<sup>2</sup>. The insertion of article 88-4 of the Constitution (hereinafter 88-4 of the Constitution), adds to the right to information an original parliamentary control. This article, which has been amended several times since, states: "The Government shall submit draft European legislative acts and other draft or proposed acts of the European Union to the National Assembly and the Senate as soon as they have been forwarded to the Council of the European Union. In accordance with the procedures laid down by the Rules of Procedure of each Assembly, European resolutions may be adopted, if necessary outside part-sessions, on the drafts or proposals mentioned in the first paragraph, as well as on any document emanating from an institution of the European Union". This preliminary revision, necessary for the ratification of the Treaty of Maastricht, establishes a relationship never denied between the modalities of parliamentary control and the developments of the European construction. It also inaugurates the «Europeanisation» of the French Constitution with the introduction of a title dedicated to the Communities and the Union. Thus, Article 88-4 of the Constitution is the constitutional instrument dedicated to parliamentary control of the Government's European policy. However, it is not exclusive, other means are made available to the assemblies, but within the framework of this contribution it will be the only one analyzed.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> JO, 7 juillet 1979, p. 1643.

<sup>2</sup> JO, 26 juin 1992, p. 8406.

<sup>3</sup> For a global approach: P. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011.

After a difficult start<sup>1</sup>, the implementation of Article 88-4 of the Constitution shows a greater familiarity of parliamentarians with the European Union and its normative production. The governments of the Member States actively participate in the Convention as members of the Council of the Union (Article 16 § 2 TEU). Consequently, the French assemblies intend to exert influence on European legislation by acting directly with the Government. A translation is at work: it is through their control function that the assemblies try to direct the action of the Government within the Council, and ultimately to contribute indirectly to the legislative function of the Union.

The constitutionalisation of the body came later, with the constitutional reform of 23 July 2008.<sup>2</sup> In fine, Article 88-4 of the Constitution states: "A committee on European affairs shall be established within each parliamentary assembly". Thus, when it comes to parliamentary control of the Government's European policy, it is confirmed that the function creates the body.

This process is subject to two trends of our law: its constitutionalisation and its Europeanisation. The latter seems self-evident, yet formally the scrutiny is conducted in a relationship only of interest to the domestic law. Nevertheless, the provisions of the Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, inserted by the Treaty of Amsterdam and revised by the Treaty of Lisbon, form part of the legal regime governing parliamentary oversight of European affairs<sup>3</sup>. In addition, beyond conventional basis, in 2006 the Commission set up a political dialogue with the national parliaments in which the French assemblies play an active part (see below). This European dimension ensures that the constraints relating to the exercise of this original form of parliamentary scrutiny are taken into account (I), some of which are at the root of its reorientation (II).

### **1. The constraints on parliamentary scrutiny of the Government's European policy**

The constraints on parliamentary scrutiny of the Government's European policy arise from the framework provided by the Constitution (A) and from the EU's institutional system (B).

---

<sup>1</sup> D. Blanc, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire. Aspects du déficit démocratique*, L'Harmattan, 2004, p. 370 et seq.

<sup>2</sup> Constitutional Act No. 2008-724 modernising the institutions of the Fifth Republic, OJ, 4 July 2008, p. 11890.

<sup>3</sup> O. Rozenberg, "Les interactions entre les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne: un panorama" ..

*a) Constitutional constraints on parliamentary scrutiny of the Government's European policy*

Initially, parliamentary control of the Government's European policy faced two major constitutional obstacles. Firstly, the limitation of the number of standing committees by Article 46 of the Constitution. It was bypassed by the creation of parliamentary delegations in 1979, which were transformed into committees for European affairs (hereinafter EAC) in 2008. However, the latter are not treated in their statute and functions as standing committees. Secondly, the restrictive regime of parliamentary expression established from the beginning of the Fifth Republic by the Constitutional Council only accepts resolutions by constitutional, organic or by nature determination, that is, relating to the internal functioning of the assemblies<sup>1</sup>. The inclusion of the resolutions in Article 88-4 of the Constitution in the context of the constitutional revision in 1992 allows this form of parliamentary expression, but it does not change its scope. Under no circumstances may a resolution bind its addressee. The choice of the term is explained by its connotation, superior to that of the opinion as recalled by Senator Jacques Larché, Chairman of the Law Commission<sup>2</sup>.

By not binding the Government, the register of resolutions adopted under Article 88-4 of the Constitution is a matter of influence. The assemblies have therefore felt the need to ensure follow-up. The Rules of Procedure of the National Assembly (Rule 151-8) state: «The information communicated by the Government on the follow-up to the resolutions adopted by the Assembly shall be transmitted to the relevant committees and to the Committee on European Affairs». However, this possibility has led to the publication of only one report, with no follow-up<sup>3</sup>. On the other hand, the practice of monitoring has been ongoing in the Senate since 2014, with the High Assembly deciding for the first time "to draw up a report on the consideration and implementation of these various European positions" (IR no. 441 on the monitoring of European resolutions, reasoned opinions and political opinions by Mr Jean Bizet, 4 March 2016, p. 5). This valuable exercise has recently shown that in "approximately 83 % of cases, the positions expressed by the Senate in these European resolutions were taken into account. Five European resolutions were fully or almost fully taken into account during the negotiations in Brussels and/or in the final text (regulation or directive)"<sup>4</sup>. Although resolutions are not binding, they are not without effect. Moreover, from a procedural point of view, the tabling of a motion for a resolution may, under certain conditions, result in the

---

<sup>1</sup> 59-2 DC, 24 June 1959 and 59-3 DC, 25 June 1959, OJ, 3 July 1959, pp. 6642-6643.

<sup>2</sup> JO Senate debates, sitting of 15 December 1992, p. 4072

<sup>3</sup> IR No. 2459 on the action taken on the resolutions adopted by the National Assembly pursuant to Article 88-4, presented by R. Pandraud, 20 December 1995.

<sup>4</sup> Information Report No 427 on the follow-up to European resolutions, reasoned opinions and political opinions by Jean-François Rapin, 4 March 2021, p. 7

postponement of the inclusion of the text submitted for parliamentary scrutiny on the agenda of the EU Council of Ministers<sup>1</sup>.

Nevertheless, the question of the transformation of resolutions arises regularly. Proposals aimed at reforming Article 88-4 of the Constitution fall into two categories: those transforming their nature, to give them an imperative character; and those constituting a change of degree. These proposals recur frequently in constitutional debates on the revision of treaties whose ratification entails constitutional adjustments. The first category includes a recasting of Article 88-4 of the Constitution, which states, for example: "The Government is bound to respect the joint resolutions of the Assemblies"<sup>2</sup>. Clearly, the adoption of an act constituting an imperative mandate for the Government, along the lines of the Danish Folketing<sup>3</sup>, by one assembly or jointly by both, would guarantee that their expression is taken into account, particularly in cases where the Council takes unanimous decisions (combating discrimination, citizenship, area of security, freedom and justice, etc.). Less radically with regard to relations between the Government and Parliament, the scope of resolutions may vary according to their subject matter and the way in which they are adopted: "The Government is required to comply with joint resolutions of the Assemblies on the area of freedom, security and justice adopted in public session". Concerning the second category: "Resolutions may be passed during or outside sessions (...). The Government takes them into account when determining its position".<sup>4</sup>

Finally, the fate of these reform proposals depends on the will of the assemblies to use their prerogatives in constitutional matters. In the past, the Senate has used its right of veto under Article 89 of the Constitution to strengthen the role of the Assemblies. Be that as it may, its preference is for formulas that preserve its constitutional autonomy rather than those that bind the expression of the two assemblies, unless this results in a strengthening of its powers, as Article 88-7 of the Constitution illustrates.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Circular of 21 June 2010 on the participation of the national Parliament in the European decision-making process, OJ, 22 June 2010, text no. 1

<sup>2</sup> Journal Officiel, Débats AN, 2nd sitting of 25 November 1998, p. 9577

<sup>3</sup> See the contribution by L. Rickers Olesen: *How can parliamentary scrutiny of European policy be made more effective? Advantages and disadvantages of the Danish system.*

<sup>4</sup> Journal Officiel, Sénat debates, 17 December 1998, p. 6573

<sup>5</sup> « By voting in favour of a motion adopted in identical terms by the National Assembly and the Senate, Parliament may oppose a change in the rules for the adoption of European Union acts in the cases provided for, under the simplified revision of the Treaties or judicial cooperation in civil matters, by the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, as they result from the Treaty signed in Lisbon on 13 December 2007».



*b) Institutional constraints on parliamentary scrutiny of the Government's European policy*

In order to defend their legislative function, which is affected by the construction of Europe, the Assemblies have sought to establish a specific form of scrutiny. This concept sheds light on the paradoxical nature of Article 88-4 of the Constitution insofar as scrutiny of the Government's action does not in principle lead to any distinction being made according to its field of action. The use of traditional instruments (hearings, questions, fact-finding missions, etc.) generally applies to a function that falls within the remit of an assembly as a whole. At the same time, these instruments seem inappropriate precisely because of their generality. Thus, the construction of Europe has led to a rethinking of the relationship between the legislative and executive branches, if necessary by establishing original prerogatives illustrated in particular by Article 88-4 of the Constitution. However, the first limitation inherent in this form of control is the logical impossibility of compensating for a reduction in the national legislative function, following the transfer of powers to the Union, by a control function.

All the more so as the control exercised by definition only concerns the Government which, although occupying a central position due to France's rank and weight, cannot on its own steer the direction taken by any particular legislative proposal from the Commission. To put it another way, the democratisation of European legislative procedures is hardly compatible with taking national parliaments into account. The ordinary legislative procedure (articles 289 and 294 TFEU) introduced by the Treaty of Lisbon, which combines qualified majority voting within the Council, where the representative of the French Government sits, with the co-decision procedure, making the European Parliament a genuine co-legislator<sup>1</sup>, makes it difficult to take account of the views of the assemblies at European level. Assuming that the Government intends to be politically bound by a resolution, and assuming that the other members of the Council are sympathetic to its position, it would also be necessary for the majority of the European Parliament to share it. Under these conditions, the parliamentary effort would have to be focused on the Commission, whose right of initiative is protected by the Treaty (Article 293 TFEU). It is therefore clear that it is in the interests of assemblies to share their concerns with the Commission at an early stage. This is made possible by the political dialogue formalised by the adoption by the CAE of the National Assembly of conclusions and by its counterpart in the Senate of political opinions. It goes without saying that these acts have no legal effect.

---

<sup>1</sup> See D. Blanc, « Le Parlement européen législateur », in M. Blanquet (dir.), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Bruylant, 2011, pp. 91-126.

The second limitation lies in the official addressee of resolutions adopted under Article 88-4 of the Constitution: the Government. However, the final addressee is the European legislator. This limitation - which is not specific to the French Parliament - is thus contained in the exercise of a national control function over the exercise of the European legislative function. This observation has naturally led the assemblies to reflect collectively on the role of the national parliaments in the Union<sup>1</sup>, but also to adapt their practice of Article 88-4 of the Constitution individually.

## **2. Changes in parliamentary scrutiny of the Government's European policy**

These changes are due both, quantitatively, to recent changes in the way Article 88-4 of the Constitution is used (A) and, qualitatively, to use of the article in a way that is likely to undermine the letter and spirit in which it was created (B).

### *a) Changes in the use of Article 88-4 of the Constitution during the XIV<sup>th</sup> parliamentary term (2017-2022)*

From the outset, the constituent assembly chose to respect the autonomy of the assemblies in the implementation of Article 88-4 of the Constitution. In fact, the number of resolutions on an identical text in the National Assembly and the Senate is an indication of convergence (Table I in annex). It has fallen sharply since Article 88-4 of the Constitution was first implemented<sup>2</sup>. The causes of this phenomenon are more cyclical than structural, particularly in the case of the 2019-2020 and 2020-2021 parliamentary sessions, which are affected by the health situation. On the other hand, one recent trend is indicative of the autonomy of the assemblies: the sharp decline in the adoption of resolutions by the National Assembly. In this case, continuity is one of the virtues of the Senate. Not for nearly 30 years has the National Assembly's scrutiny activity under Article 88-4 of the Constitution been so reduced, without the number of texts transmitted on this basis falling significantly (around 900 per year). Whereas 74 resolutions were adopted by the National Assembly during the tenth parliamentary term (1993-1997), then 51 during the eleventh parliamentary term (1997-2002) and 41 during the twelfth parliamentary term (2002-2007), only 22 have been adopted since the beginning of the current parliamentary term, while at the same time the Senate has adopted 59 (Table II in annex).

---

<sup>1</sup> See N. Lupo, « La coopération interparlementaire au niveau politique et administratif, dans le système parlementaire européen ».

<sup>2</sup> Between 1993 and 2003, almost half of the Senate's resolutions were identical in subject matter to those of the National Assembly. V. D. Blanc, *Les parlements européen et français face à la fonction législative communautaire...*, op. cit, p. 459.

To what can such a clear and abrupt change of direction be attributed? As part of the legislative function, the constitutional requirement to transpose directives, as affirmed by the Constitutional Council, necessarily has repercussions for the supervisory function<sup>1</sup>. While this may explain why the National Assembly is mainly affected in terms of its role in drafting legislation, it in no way justifies the emergence of such a movement more than ten years after the appearance of constitutional case law.

Three factors can therefore be put forward. The first concerns both Members of Parliament and Senators, and stems from greater familiarity with European integration. This is due both to its development and to a generational phenomenon: a majority of MPs were in their twenties at precisely the time when the Single European Act and the Maastricht Treaty ensured that European ideas were widely disseminated<sup>2</sup>. Secondly, the current majority in the National Assembly is largely drawn from civil society, which probably makes it less sensitive to the control of European legislation. This is all the more true given that, traditionally under the Fifth Republic, control of the government by its parliamentary majority remains relatively weak. Finally, and decisively, these MEPs were elected at the end of an electoral sequence that saw a candidate for the Presidency of the Republic who was very broadly committed to the European cause. The generational effects, combined with political support for European integration, are undeniable factors behind this shift. Paradoxically, it is taking place in an assembly made up of MPs who are subject to the 2014 law banning the holding of local executive offices concurrently with their parliamentary mandate.<sup>3</sup>

This reduced activity has an impact on the number of resolutions considered in public sessions (Table III in the appendix). Notwithstanding the reduced number of public sittings due to the health situation since March 2020, the low number of resolutions adopted in this form reflects both the increasing specialisation of ACE members in European affairs<sup>4</sup> and a relative lack of interest in them on the part of all deputies and senators. In addition to these quantitative changes, there is a new perception of the use of Article 88-4 of the Constitution.

---

<sup>1</sup> CC no. 2006-543 DC, 30 November 2006, *Law on the energy sector*. V. P. Gaïa, R. Ghevoantian, F. Mélin-Soucramanien, É. Oliva and A. Roux, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 19th ed. 2018, no. 19, p. 284.

<sup>2</sup> Under the current legislature, the average age of members of the National Assembly is 51, while it is 60 in the Senate.

<sup>3</sup> Law no. 2014-125 of 14 February 2014 prohibiting the holding of local executive functions concurrently with the mandate of deputy or senator, JO, 16 February 2014, *texte no. 1*

<sup>4</sup> On the decisive contribution of the ACEs in the drafting of resolutions under Article 88-4 of the Constitution: D. Blanc, "La responsabilité politique du gouvernement français du fait de son action européenne: vingt ans de résolutions européennes de l'article 88-4 de la Constitution. (1993-2013)", in P.-Y. Monjal, C. Geslot and J. Rosseto (eds.), *La responsabilité politique des exécutifs des Etats membres du fait de leur action européenne*, Bruylant, 2016, pp. 206-208.

*b) A detached use from the letter and spirit of Article 88-4 of the Constitution*

Both the letter and the spirit in which Article 88-4 of the Constitution was created were guided by the need to enable the Assemblies to react to the integration of European legislation. In recent years, however, its use has sometimes tended to anticipate this. In other words, the aim is no longer to confine the assemblies to a defensive and reactive role, but to enable them to play a more offensive role<sup>1</sup>. This new concept is rooted in the initiative launched by the House of Lords EU Select Committee in March 2014, relayed by COSAC in Luxembourg on 30 November and 1 December 2015 and supported by Senate Resolution No. 71 on the European Commission's Work Programme of 10 March 2015. In the words of this resolution, the aim is "to implement a right of initiative for national parliaments enabling them to make a positive contribution to the drafting of the European Commission's work programme". This new possibility is known as the "green card", in reference to the control of the principle of subsidiarity entrusted to the national parliaments since the Treaty of Lisbon, which can lead to the issue of a "yellow card"<sup>2</sup>. The Senate and the National Assembly are thus in a position, without any legal basis, to inform the Commission of the need, in their view, to take a legislative initiative.

Ideally, this "green card" should flourish within the framework of the political dialogue launched in 2006 by the Commission following the rejection of the 2004 Constitutional Treaty. The Brussels European Council of 15 and 16 June 2006 in a way gave its imprimatur by welcoming "the Commission's commitment to make all its new proposals and consultation documents directly accessible to national parliaments, and to invite them to give their reactions in order to improve the policy-making process". Although this political dialogue was slow to develop, it is now widely practised by both the CAE of the National Assembly and that of the Senate. However, there is an essential difference between political dialogue, which has arisen in practice, and Article 88-4. The former is structured by the political conclusions or opinions issued by the EAC of each assembly, while the latter results from the resolutions adopted on their behalf.

Consequently, the fact that many resolutions adopted on the basis of Article 88-4 of the Constitution are accompanied by a political dialogue poses a twofold problem, especially when their content is identical to the political conclusions and opinions issued (Table IV in the Annex). On the one hand, the former expresses a parliamentary position on a draft European text, whereas the latter call for a Commission initiative. On the other hand, the Government is the addressee of the former, whereas the Commission is

---

<sup>1</sup> See the contribution by K. Auel, "Parlements nationaux: comment passer d'un pouvoir de veto à un rôle proactif?".

<sup>2</sup> Information Report No. 84 (2015-2016), *European Union: Better lawmaking with national parliaments*, by Jean Bizet and Simon Sutour, on behalf of the Senate CAE, 15 October 2015, p. 16.

the addressee of the latter. It is true that the French Government, like that of any Member State, can ask the Commission to launch an initiative without any legal authority, or even initiate this process within the Council under Article 241 TFEU (initiative of the initiative), but Article 88-4 of the Constitution was not designed to suggest that the Government support a European legislative initiative. Furthermore, the Assemblies have other channels (political and legal) at their disposal with the Government than that of Article 88-4 of the Constitution to support action in this area. Consequently, the identity of content between resolutions and political conclusions or opinions is problematic in that, not only is the purpose of Article 88-4 of the Constitution distinct from that of political dialogue, but above all their authors and addressees are different.

However, the political conclusions and opinions addressed to the Commission in support of a resolution have the merit of enabling the assemblies to have the assurance that the latter will be brought to its attention and to exert an influence upstream of the European legislative process. It is only under these conditions that the coordinated use of Article 88-4 of the Constitution and political dialogue makes sense. Incidentally, and without waiting for such dialogue, it has happened in the past that the Commission has taken a position on resolutions following an exchange of letters between the Commissioner concerned and the Presidents of the ACEs.

On the other hand, a practice in clear contradiction with the letter and spirit of Article 88-4 can be observed at the end of certain resolutions. Without giving too many examples, we can cite the resolution of the National Assembly on the future of the Common Agricultural Policy (TA 560, 3 February 2021). In calling for "a European definition of 'short circuits'", the deputies are using article 88-4 of the Constitution more to evoke a future European law than a law under construction that has passed through the constitutional filter. A more offensive approach to Article 88-4 of the Constitution - albeit a comprehensive one - runs the risk of distorting its application.

This risk is sometimes real, as illustrated by the National Assembly's resolution of 1 November 2020 on the protection of animal welfare within the European Union (TA 493). It was prompted by two Commission communications of 20 May 2020 (COM(2020) 380 and 381 final). Although there is very little mention of animal welfare, this resolution makes it its central theme, inviting the Commission either to propose a revision of existing texts in this light, or to take the initiative for new legislation. The fact that a resolution focuses entirely on the need for a Commission initiative is not so much a problem as the doubts it raises about the Commission's competence. These doubts were dispelled by the Commission's response, which stated that "the welfare of pet animals is not governed by EU legislation. It is the sole responsibility of the Member States" (C(2021) 1384 final, 23 February 2021). This episode is indicative of parliamentary

expression under Article 88-4 of the Constitution in contradiction with Article 88-6 C, which specifically entrusts the Assemblies with the role of guardian of the principle of subsidiarity.

Whatever the intensity of the infringements of the letter and spirit of article 88-4 of the Constitution, the use of a "green card" should be reserved for political dialogue alone. Its recognition through a revision of the Treaties, and in particular of the Protocol on the role of national parliaments, would provide a basis for its inclusion in the Constitution, since the Assemblies can only legally exercise the powers that have been expressly assigned to them.

Nearly thirty years after it came into force, parliamentary scrutiny of the Government's European policy in accordance with Article 88-4 of the Constitution sometimes deviates from its initial function to the point of distorting its exercise. Ultimately aimed at drafting EU law, it is not immune to the constitutional constraints of the Fifth Republic, nor to the political constraints arising from majority voting, nor to the specific features of the EU's institutional system.

## APPENDICES

**Table I:** Resolutions adopted under Article 88-4 of the Constitution by the National Assembly and the Senate on identical texts during the XIVth parliamentary term (2017 - )

Year	Field	National Assembly	Senate
2017-2018	CAP reform	<b>TA 150*</b>	<b>Rés. 116</b> et rés. 130
	Clean Energy Package	TA 100	Rés. 129
	Mobility Package	<b>TA 94</b>	Rés. 135
	Cybersecurity package	TA 69	Rés. 109
2018-2019	Free Trade Agreement (New Zealand and Australia)	TA 280	<b>Rés. 69</b>
	Maritime corridors	TA 222	Rés. 47
2019-2020		None	None
2020-2021		None	None

\* *In bold: resolutions adopted at public sittings (TA for text adopted, res. for resolution)*

**Table II:** Resolutions adopted under Article 88-4 of the Constitution

Legislature	National Assembly	Senate
XIIIth legislature (2007-2012)	64	63
XIVth legislature (2012-2017)	77	91
XVth legislature (2017- )	22	59

**Table III:** Consideration in public of resolutions pursuant to Article 88-4 of the Constitution

Legislature	National Assembly	Senate
XIIIth legislature (2007-2012)	1	6
XIVth legislature (2012-2017)	10	10
XVth legislature (2017- )	3 (2017-2018)	2 (2017-2018)
	None since	2 (2018-2019)
		None since

**Table IV:** Constitutional Resolutions 88-4 coupled with political dialogue

XVth legislature (2017- )	National Assembly (conclusions)	Senate (political opinions)
2017-2018	6 (including mobility package)	19 (including mobility package)
2018-2019	1 (maritime corridors)	14 (including maritime corridors)
2019-2020	Aucune	13
2020-2021	Aucune	3



#### **IV. PARLIAMENTARY SCRUTINY OF THE SWEDISH GOVERNMENTS' EUROPEAN POLICY: THE ROLE OF THE EU COMMITTEE IN THE SWEDISH PARLIAMENT**

**Ms Johanna Möllerberg Nordfors, head of the secretariat of the European Union Committee of the Swedish Parliament**

After giving a short background of the Riksdag's work on EU matters the tasks and role of the Committee on EU Affairs will be elaborated below.

##### **1. Background- different roles**

The Riksdag's work on EU matters is based on extensive contacts with the Government in order to monitor and influence the positions Sweden takes in its EU cooperation. The Government represents Sweden in EU-matters and formulates the Swedish EU policies. The Swedish Parliament, the Riksdag, monitors EU issues and submits its view on EU matters to the Government.

The Riksdag committees have an independent responsibility to follow EU work and to take a position on the need to request deliberations with the Government. At the same time, the Government has a considerable obligation to provide the Riksdag and its various bodies with information. It is crucial that the Government fulfils this obligation to enable the committees and the Committee on EU Affairs to perform their duties. EU-matters are dealt with in the 15 different Parliamentary Committees in the Riksdag. The different Parliamentary Committees carry out subsidiarity checks on important proposals and the Committees can also demand deliberations and information from the Government on EU-matters.

The committees also consider strategic EU documents. The examination procedure is helpful when it comes to putting forward important points of view to enable a particular issue to be further dealt with, which in turn boosts the Riksdag's readiness to deal with clear-cut proposals later, and it also helps make differences of opinion between parties in the Riksdag more visible, which can serve as guidance for the Government and other interested parties.

The way procedures are applied enables broad support for EU issues to be obtained since both the committees and the Committee on EU Affairs are able to follow and influence EU issues over time and in a way that facilitates the taking of well-informed positions in different phases of the consideration of an EU matter. In addition to the Government's continuous supply of information to the Riksdag, the Riksdag committees have an unlimited opportunity to request information and comments from the Government on the work of the EU. Each committee is thus able to express special needs as regards information for its work.

Questions of public insight and participation in connection with Sweden's work on EU matters are of vital importance. The contact the political parties and the members have with their voters is of central importance in this regard, and it is important that all Riksdag members are involved in dealing with EU issues. The Riksdag as an institution creates scope for openness, primarily through debates and decisions in the Chamber. The Prime Minister presents information to the Chamber after meetings of the European Council. In addition to this the Chamber holds EU debates as well as a strategic EU policy debate with the Government based on the Governments EU priorities for the following year.

## **2. The Committee on EU Affairs**

The duties and powers of the Committee on EU Affairs are stated in general terms in the Riksdag Act (the Riksdag Act, Chapter 7, article 14).

*The Government shall inform the Committee on EU Affairs of matters which are to be decided by the Council of the European Union. The Government shall also consult the Committee regarding the conduct of negotiations in the Council prior to decisions in the Council.*

Here it is made clear that the Government is obliged to inform the Committee on the issues that are to be decided in the Council of Ministers and to consult the Committee on how negotiations are to be pursued prior to decisions in the Council.

The Prime Minister shall also consult the Committee prior to meetings and decisions in the European Council.

In other words, a minister shall always consult the Committee before he or she participates in a Council meeting. The Committee deals with all areas of EU cooperation. At one and the same meeting of the Committee on EU Affairs, for example, foreign policy, agricultural policy, police cooperation and educational issues may be considered.

Because of its primary task of being a consultation body for the Government, the Committee on EU Affairs differs from the regular Riksdag committees which have the task of preparing matters that are to be decided in the Chamber of the Riksdag. However, from the outside the Committee resembles a regular Riksdag committee in that it has the same number of members and the same party-political composition. The Committee has 17 ordinary members and around 90 deputy members who are elected for an entire four-year electoral period.

Most of the members and deputy members of the Committee on EU Affairs are also members of one of the regular Riksdag committees, which also promotes the exchange of information between the regular committees and the Committee on EU Affairs. Parties without committee representation in the Committee on EU Affairs for a particular issue also have the right to

replace a member of the Committee on EU Affairs with a member from the particular committee dealing with the issue in question when the Government consults the Committee on EU Affairs on this particular issue. This rule has been established in order to give parties with few seats the opportunity to participate in the Committee with a member who is well acquainted with the relevant issues from his or her regular committee work. One difference between the Committee on EU Affairs and the regular committees is that a stenographic record is always made during the Government's consultations with the Committee. This record shows which line the Government is to pursue and how the Government's negotiating mandate should thus be interpreted.

Prior to meetings, the members of the Committee are given annotated agendas for the various meetings of the Council of Ministers from the relevant ministry. They include information as to what the Council is expected to do and a proposed Swedish position. This documentation is supplemented with documents from the Council and the Commission.

### **3. Meetings with the Committee on EU Affairs**

The consultation is introduced with the minister responsible reporting from his or her latest meeting in the Council and the members are given the opportunity to ask questions. The members have had the opportunity to study the report prior to the consultation. Reporting back in this way has two functions. In the case of complicated or controversial matters that are discussed at more than one meeting with the Council, it enables the members to keep themselves informed on which problems have been solved and which problems are to be discussed further. Reporting back also forms the basis for the Riksdag's assessment of whether the Government has followed the mandate that has been established by the Committee on EU Affairs and how the Government has managed its task of representing Sweden in the Council of Ministers or the European Council.

The minister responsible then goes through the agenda for the coming Council meeting and presents the Government's preliminary positions on the various issues. After each item on the agenda has been presented by the minister, the members of the Committee can ask questions and discuss the Government's preliminary standpoint. During the consultation, the minister may adjust the position in accordance with the points of view of the members. The discussion of each issue on the agenda is concluded with a summary by the Chair of the view of the Committee – as to whether the majority is in favour of or against the Government's proposed position or whether they wish the proposal to be amended in some way. Members or parties who do not share the position of the majority have to clarify this by registering a dissenting opinion. The Committee's position and possible dissenting opinions are included in the record that is drawn up

after each meeting and which is published on the Riksdag website where there is also a stenographic record of the consultations with the Committee on EU Affairs. The record is approved approx. 14 days after the Committee meeting is held. The result of the consultation is a negotiating mandate that the Government has a responsibility to follow.

The Government may, provided there is a change in circumstances, have to depart from the mandate, but in this case there must be very good reasons. Afterwards, the Riksdag may examine how the Government has acted in the Council of Ministers. A departure from the set mandate can lead to a report to and subsequent scrutiny by the Riksdag Committee on the Constitution, criticism and ultimately to a declaration of no confidence against the Government.

The Committee on EU Affairs and the regular Riksdag committees normally meet behind closed doors. The reason for this is that the Government needs to be able to report sensitive information to the Committee on EU Affairs, for example how far they can consider going in a particular negotiation and the positions of other countries on certain issues. It must be possible to submit information of this kind in confidence. The Committee on EU Affairs and the regular Riksdag committees may decide that a meeting should be open to the public.

The Prime Minister's consultations with the Committee prior to meetings of the European Council are open to the public and are normally broadcast via the Riksdag webcast service on the Riksdag website. The documents the Government supplies to the Committee on EU Affairs are official documents, which is also the case for the minutes and stenographic record of the meetings of the Committee as soon as they have been adopted. Documents that come in to or are drawn up by the Committee are entered into the Riksdag register and anybody who wishes to study them may do so upon request. Certain documents can contain information that is classified. These are released, but with this information removed. With regard to the interests of secrecy, there may be sections in the stenographic record that cannot be published, at least not until a current negotiation has been completed. However, the vast majority of what is contained in the record is made available to the general public. Documentation sent to the Committee on EU Affairs prior to meetings, records of decisions and stenographic records are published continuously on the Riksdag website.

#### **4. Written consultations**

Prior to written decisions in the Council or adoption of A-items the Government needs to consult the EU-Committee in writing. So, the Committee receives a list of preliminary A-items for written consultation. Also in this process the members of the Committee can present dissenting opinions.

## **V. HOW TO MAKE PARLIAMENTARY SCRUTINY MORE EFFECTIVE? ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE DANISH SYSTEM**

**Ms Lotte Rickers Olesen, Permanent Representative of the Danish  
Parliament to the European Union**

This contribution relates to parliamentary scrutiny of European policy in Denmark, how it works and its advantages and disadvantages.

From the outset, this control has been based on a system of mandates. In theory, it's a system that gives Parliament an important role, because - and this is very important to know - Denmark usually has minority governments. In other words, the government does not have a majority in Parliament. The Constitution says that a government cannot stay in power if there is a majority against it, but it doesn't need to have a majority.

Since 1973, Denmark has had a majority government for just 8 months. In fact, right-wing governments are often supported by the far right on national issues, and left-wing governments by the far left. Neither the far right nor the far left support the European Union, and very often oppose its legislative proposals. So the various Danish governments are always obliged to find a majority within parliament.

In 1973, just one month after Denmark joined the European Economic Community, a political crisis erupted. A Danish minister had led a negotiation at the Council in Brussels and on his return to Denmark, the results of this negotiation were not accepted by a majority of the parties in the Danish Parliament. The disagreement concerned pork prices, and pork was a very important export item for Denmark at the time.

At the Council, it is imperative that all Member State governments commit their countries to applying European legislation.

It therefore became clear that a system needed to be developed to ensure that the Danish Parliament would not reject the results of legislation negotiated by the Danish government with the other eight Member States.

The mandate system has thus been in place since 1973. It works as follows: the government (i.e. the relevant ministry) assesses each new European legislative proposal. If it is consequential, the government is obliged to inform Parliament. If it has a major impact on Denmark, the government is obliged to present its negotiating position to Parliament to ensure that there is no majority against its position: this is the mandate. If the parties do not speak out against the government's position, they agree at the same time to support the legislation (if it is a directive that takes precedence over Danish law).

In practice, the ministers before going to the next Council meetings in Brussels or Luxembourg first appear before Parliament's European affairs committee on Thursday. They brief it on proposed legislation and other

items on the agenda. And if there is a proposed European law with a major impact on Denmark, the minister has to present his position in order to obtain a mandate from Parliament. It's up to the government to decide when to present its position, in any case before the Council's position is adopted, usually before Coreper has adopted its position.

The mandate is always presented orally. But the government provides notes on the proposed legislation in advance, including the government's general position.

The MPs of the European affairs Committee then put their questions to the Minister, followed by a discussion.

During the meeting, the parties indicate whether or not they agree with the minister. Meetings are open to the public, broadcast on television and streamed online. Parties are often consulted by the minister before the meeting to find out whether there is a majority for or against.

The Danish Parliament also monitors the principle of subsidiarity on around 5 to 10 proposals per year. First, the relevant parliamentary committees discuss the proposals, then it is the turn of the European affairs Committee. This exercise does not arouse much interest among MPs, as the subsidiarity procedure can only block legislation (and this is very unusual), but cannot influence its content.

There is also parliamentary scrutiny of the European Council. Before each meeting, the prime minister attends a meeting of the European affairs Committee to explain and discuss the issues on the agenda. After the meeting of the European Council, the Prime Minister returns to report on the meeting. However, the Prime Minister never asks for a mandate, as the European Council does not adopt legislation.

In theory, this system gives Parliament a great deal of power. In practice, however, it has its drawbacks:

1) Mandates are submitted too late for the European affairs Committee.

When Coreper adopts its position, the negotiations have lasted a long time, they are almost over, and it is difficult to change anything. So Parliament's influence on European affairs is limited.

2) The number of people involved in European affairs is very limited. The European affairs Committee has 29 members, but in practice there is only one person from each party who attends meetings and deals with everything, which means a lot of work, a lot of information and a lot of documents. The other parliamentary committees rarely deal with European affairs, nor do the party presidents.

3) There are other opportunities for the Parliament to get involved at European level that are not being used: political dialogue with the European

Commission, for example, especially before legislative proposals are presented by the European Commission, when we have the best chance of having an influence. The Danish Parliament used to give its position on green papers, but now the European Commission uses other forms of consultation, and the Danish Parliament is no longer involved. It is also possible to influence European affairs, for example, by engaging directly with the European Parliament.

A year and a half ago, the European affairs Committee decided to set up a group of highly experienced people to come up with ideas on how to improve the way we work with European issues in the Danish Parliament.

The group included a former foreign affairs minister, a law professor, a former European commissioner, and others.

Last October, the group made a number of recommendations:

- Parliament's other committees should commit themselves and issue a general mandate 7 weeks after the presentation of a European legislative proposal.

- The government should present its positions earlier to the European affairs Committee (around 3 months after the presentation of a European bill) for a more specific mandate.

- The presidents of the political parties should discuss European issues and decide on the most important priorities for Denmark.

- We need to work more closely with organisations and civil society

- We need to set up a system with rapporteurs in Parliament's committees. A rapporteur can get involved at national level and at European level - with the European Parliament, the other national parliaments and the European Commission - very early on, even before the proposal is presented.

It is not yet known whether there is a majority in parliament in favour of these recommendations.





## SESSION 2

### THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN DECISION-MAKING PROCESS

#### I. ADDRESS OF MR GÉRARD LARCHER, PRESIDENT OF THE FRENCH SENATE

Mr Chairman of the European affairs committee of the French Senate, Jean-François Rapin,  
Senators, Colleagues,  
University Professors and Researchers,  
Ladies and Gentlemen, dear guest friends from abroad,

Since the beginning of your work this morning, you have been wondering about the role of national parliaments within the European Union.

The answer to this question is not so obvious.

The question is a nagging one when you look at the institutional system of the European Union. On the one hand, there is the Council, which brings together members of each government; on the other, there is the European Parliament, responsible for representing the citizens of the Union as a whole.

On the one hand, direct suffrage, via the European Parliament, and on the other, a form of indirect representation, via the Member States.

So what role should national parliaments play in this scheme?

The question is so acute because the citizens of Europe are making their voices heard insistently and repeatedly. For many of them, Europe seems far removed from their concerns, cold and technocratic. When approached by the Committee on European affairs, local elected representatives expressed the same feeling of remoteness.

The EU's "democratic deficit", so often described and commented on, is thus confirmed.

The turnout rate is a symptom of this democratic deficit: it has to be said that, whatever the country, with very rare exceptions, turnout is systematically higher in national parliamentary elections than in European elections.

What we expect of national parliaments in this context is that they should introduce more democracy and therefore legitimacy into European decision-making.

But how can this be achieved?

Of course, the idea that national parliaments have no role to play at European level is universally rejected.

Your first round table showed that, at the very least, national parliaments must exercise rigorous control over the European policies of their governments.

Only the national parliaments, each in relation to its own government, can truly control the European action of the members of the Council and therefore make the functioning of this institution more democratic. The European Parliament does not have this power: it can, on certain subjects, put questions to the Council; similarly, it hears the President of the European Council after each of its meetings. But this is primarily a matter of information rather than control.

While the role of national parliaments is recognised by the Treaties, we are still groping to define their precise place within the European institutional system. This role has yet to be established in practice.

The role of national parliaments does not depend solely on the Treaties. It is a question of national parliaments seizing the tools that exist and of the other institutions giving them the space to do so. What a challenge!

You mentioned the role of national parliaments in the European decision-making process. Subsidiarity control and political dialogue with the European Commission are indeed useful tools, but we can see that their scope remains limited.

Since 2007, only three "yellow cards" have been adopted, and two of the texts they dealt with have been able to prosper; as for the third, its withdrawal is not necessarily to the sole credit of the national parliaments.

It is therefore time to take stock of these tools and perhaps develop more agile, better coordinated and, in a word, more effective ways of monitoring subsidiarity. On November 29th, we discussed this issue with the President of the European Commission.

The context demands it, at both European and national level, so that the urgency or complexity of the decisions to be taken does not lead to democracy being pre-empted, particularly in the field of economic and monetary union, a favorite area for all parliaments, at the very origin of parliamentarianism.

In this respect, interparliamentary cooperation is crucial.

I am convinced that we can do much better not individually, chamber by chamber, but collectively, between national parliaments and with the European Parliament. We share the responsibility of controlling the executive and representing the people. We need to devise a new form of democratic control.

Let's face it, interparliamentary meetings don't always live up to these ambitions, but we need to think about how to make them real places for work and scrutiny.

The Senate's European affairs committee, and in conjunction with the National Assembly's European affairs committee, has taken the initiative of proposing to its counterparts a reform of the body that brings them together: Cosac. I am convinced that the French Presidency of the Council of the European Union can get things moving, by enhancing the value of the Conference of European affairs committees and making its conclusions more operational. Cosac meetings should not be an obligatory exercise, but a genuine shared exercise, enabling us to exercise control in depth and also to map out the future. I expect this objective to be achieved at the Cosac meeting scheduled for January, in the Senate.

Finally, our national political systems, in which national parliaments play a central role, are based on constitutions. They do more than lay down legal rules: they are the core of our democratic and institutional culture, our values and our fundamental rights.

The recent friction in several Member States between these rules and European law, which embodies our common values, is a matter of concern not only for the functioning of the Union and its unity, but also for our citizens.

In the midst of these tensions, the national parliaments, which are the foundations of the Constitutions and are close to the people, can become links of unity and drives for rapprochement. That is my ambition.

Ladies and Gentlemen, as you will have realized, at this time of the Conference on the Future of Europe, your debates and the issues they raise are at the heart of the European project.

Democracy, even within the European Union, can always be improved.

Deepening it must remain our compass. Our common horizon.

## II. INTRODUCTION

### **Mr Pierre Laurent, Deputy Chair of the European affairs Committee of the French Senate**

The question of the place to be given to national parliaments in the European decision-making process has been a real issue since 1979, when the European Parliament ceased to be made up of members of national parliaments; at the same time, the gradual increase in qualified majority voting in the Council has diluted the direct responsibility of each of the ministers sitting on the Council for the final agreement reached in the Council, which raises the question of democratic control over this institution, which co-legislates with the European Parliament in a system that some equate with bicameralism.

We began by imagining a system in which the national parliaments were virtually absent, and then it became clear that we needed to gradually involve them, albeit in a very timid way.

The Treaty of Lisbon represented an important step forward, by stipulating that "National Parliaments shall contribute actively to the proper functioning of the Union" and by granting them certain prerogatives: monitoring compliance with the principle of subsidiarity, of course, but also, in particular, a right of veto on the activation of the "bridging clauses", clauses which, in order to give the Treaties a little flexibility, allow them to move, under certain conditions, from unanimity to qualified majority decision-making, or from the special legislative procedure to the ordinary legislative procedure.

More than ten years after the entry into force of the Lisbon Treaty, it is time to take stock of these tools, whose effects have admittedly been limited. What's more, they essentially boil down to a right of veto, confining parliaments to an "obstructionist" role. Are national parliaments doomed to adopt a defensive posture in the European institutional edifice?

This second session will provide an opportunity to take stock of these tools, to assess the limits to our action, particularly on certain policies or in the context of the pandemic, and to consider the role that our parliaments can really play in the European Union, directly as players in the decision-making process.

### **III. INTERACTIONS BETWEEN NATIONAL PARLIAMENTS AND THE INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION: AN OVERVIEW - Mr Olivier Rozenberg, Professor, Sciences-Po, Centre for European studies and comparative politics**

The establishment of a European legal order calls into question the legislative function of national parliaments. The deepening of European integration is forcing them to delegate part of their legislative power to the ministers responsible for negotiating the law that will apply internally. However, since 1979 and the direct election of the European Parliament, the national parliamentary chambers, of which there are now 39, are no longer present as such within the European decision-making system. Their European activities mainly resonate with each national public arena (1). In contrast, their collective activities are rare, even if they have recently begun to develop (2). Finally, their impact on European governance is both limited and uncertain (3).

#### **1. A progressive and differentiated assertiveness at the national level**

The history of the institutionalisation of the European prerogatives of national parliaments is above all made up of 27 - yesterday 28 - national narratives, depending on the internal balance of power in each Member State. However, the treaty revisions were key moments in the process of revising the national constitutions and the internal rules of procedure of the parliaments. In France, the direct election of the European Parliament led a heterogeneous coalition of Gaullist MPs and federalists to create European affairs Delegations<sup>1</sup>. It was particularly in the years following the ratification of the Single European Act that the chambers developed their European activities. The double observation of an increase in the number of European acts adopted and an increase in decision-making by qualified majority in the Council motivated the awakening of national parliamentarians. Between 1973 and 1995, the accession of states that were more reticent about the integration process and/or had more deeply rooted parliamentary traditions contributed to the proliferation of institutional innovations affecting the European role of assemblies. Successive treaty reforms, from Maastricht to Lisbon, provided parliaments with opportunities to negotiate an extension of their role. Lastly, it should be noted that the States joining the Union in the 2000s had all anticipated accession by preventively integrating existing practices. The granting of certain European prerogatives to national parliaments thus tends to become an implicit *acquis communautaire* for the candidate countries.

---

<sup>1</sup> Olivier Rozenberg, *Les députés français et l'Europe. Tristes hémicycles ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

The rights acquired by national parliaments in European matters mainly concern information and opinion. Exchanges between elected representatives within the framework of specialised networks such as COSAC (Conference of European Affairs Committees) and the relative proximity of European political systems contribute to the spread of a model of participation in European affairs based on the upstream examination of draft European legislation within the framework of specialised procedures and structures. This model is based on three principles. Firstly, the relationship with time, with parliamentarians supposed to find margins of influence by intervening early. Secondly, the fight against the information deficit from which the legislative power suffers vis-à-vis the executive on European matters. And finally, the idea that only by specialising elected representatives, procedures and human resources can effective action be taken.

Ten years ago, the data gathered as part of the OPAL study (Observatory of National Parliaments after Lisbon) enabled a quantitative assessment to be made of the European activities of the forty parliamentary assemblies over the period 2010-2012<sup>1</sup>. The European Affairs Committees, which are found in all parliaments, met on average once a week during part-sessions for almost two hours. Each year, governments received more than thirty-five opinions, the degree of legal and political constraint of which varied greatly from one country to another. While these quantitative data indicate that the Europeanisation of parliaments has not only been formal, but has also resulted in a high level of activity, there is considerable variation from one assembly to another. The Finnish and Swedish assemblies and the Bundestag stand out as having a significant increase in activity. As a general rule, the parliaments that have obtained the most prerogatives in the Constitution or their rules of procedure are also the most active in European affairs.

## **2. A limited and uncertain assertiveness at the European level**

The implementation of European activities within parliaments can be seen as a form of "Europeanisation without the European Union", to use Bastien Irondelle's words<sup>2</sup>. Faced with what amounts to a legal dispossession of some of their prerogatives, the national parliaments have only been able to draw on a few specifically European resources to react. It is true that their mention has been a requirement of the European treaties since Maastricht, but the provisions adopted remain minimal, even incidental. Indeed, the

---

<sup>1</sup> C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg et J. Smith (dir.), *Palgrave Handbook on National Parliaments and the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015 et K. Auel, T. Christiansen (dir.), « After Lisbon: National Parliaments in the European Union », numéro spécial de *Western European Politics*, vol. 38, n° 2, 2015.

<sup>2</sup> Bastien Irondelle, « Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, p. 208-226.

sovereignty of each Member State with regard to its constitutional organisation means that it is impossible to define too precisely what the European powers of the national parliaments should be. As stated in Protocol No. 1 to the Treaty of Lisbon, "the way in which national parliaments exercise scrutiny over their governments in relation to the activities of the European Union is a matter for the constitutional organisation and practice of each Member State". In fact, the notable provisions in the current treaties remain limited. They are as follows:

- the right to information: the European Commission forwards the documents it produces directly to the national parliaments;
- the guarantee of an eight-week period for the examination of draft legislation by the parliamentary chambers;
- the right of veto on the use of the passerelle clause or the switch to the ordinary legislative procedure;
- the obligation to convene a Convention, in which national parliamentarians participate, prior to revising the treaties.

The national parliaments are, in a way, victims of the principle of subsidiarity in constitutional matters - a paradoxical victim since the Treaty of Lisbon has, for the first time, granted them specific prerogatives in terms of monitoring this principle. A complex mechanism, known as the early warning system, allows parliaments to inform the Commission of a possible infringement of the principle of subsidiarity before a proposal is examined by the Council and the European Parliament<sup>1</sup>. If a third of the parliamentary chambers consider that the text poses a problem from this point of view, the Commission can withdraw the text, amend it or maintain it, giving reasons for its decision. This is known as the "yellow card". If the threshold reaches halfway - the "orange card" - it will be easy for the Council or the European Parliament to block the proposal. This original tool, which combines individual examination by the assemblies with their collective participation, has been the subject of ten or so opinions each year. On three occasions, in 2012, 2013 and 2016, the threshold reached one third. On each occasion, the Commission challenged the principle of subsidiarity. In the first case, it decided to withdraw its proposal, and in the second and third cases to leave it unchanged.

Initial experience of this new instrument is generally negative<sup>2</sup>. The one-third threshold is difficult to achieve in the space of eight weeks. Aggregating the opinions of the assemblies is proving to be a risky process, highly contingent and potentially manipulable by national executives

---

<sup>1</sup> P. Kivver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical reality*, Abingdon, Routledge, 2012.

<sup>2</sup> Olivier Rozenberg, "The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges", *Rapport, Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union*, PE 583.126, 2017.

anxious to torpedo a Commission draft at an early stage. By leaving its proposal unchanged following the 2013 and 2016 cartons, the Commission has also shown how little regard it has for the mechanism. Many specialists in the field, such as Tapio Raunio, are all the more critical given that the subsidiarity review can mobilise significant resources in parliaments. Moreover, it is to be feared that it contributes to the rise of a parliamentary bureaucracy that is all the more active because it masks the lack of real investment on the part of certain elected representatives. A painless by-product, early warning could be a harmful procedure insofar as it seems to confine parliamentarians to the role of guardian of national sovereignty, at the risk of reducing their debates to this dimension alone. In 2013, the British government proposed introducing a "red card" giving assemblies a genuine right of veto or opting out, which was considered at the February 2016 European Council.

### **3. Differentiated relationships with the European institutions**

Despite the difficulty of involving them formally and collectively in European governance, the national parliaments do have an influence on it, given the European activities specific to each chamber and the effects of the recurrent debate on their role. They maintain specific relations with the various European institutions.

Outside the subsidiarity control procedure, parliaments have been taking part in an informal consultation process known as "political dialogue" with the Commission since 2006, at the initiative of President Barroso. They can send any comments on proposed legislation to the Commission, which has undertaken to respond. This procedure, which enables the Commission to pursue a long-standing strategy of legitimising its actions by enlisting the support of the public, is proving to be of little importance, judging by the formal nature of many of the opinions and their responses.

Relations with the European Parliament are paradoxical, even schizophrenic. On the one hand, there are many examples of fruitful cooperation. Officials from the national parliaments who are sent to Brussels on a permanent basis have an office on the premises of the European Parliament. Several European affairs committees involve MEPs from the same country in their work, when they are not full members. Numerous meetings, in various formats, bring together national and European parliamentarians, notably through the standing committees. In the field of foreign policy, an assembly made up of both types of elected representatives was created in 2012, following on from the Western European Union assembly. However, inter-institutional relations continue to be characterised by muted competition as soon as they take on a more formal or even constituent aspect. The setting up of interparliamentary forums bringing together elected representatives from both levels regularly comes under fire



from elected representatives and officials of the European Parliament. The "assises" provided for in the Maastricht Treaty have not met since the 1990 experiment. The idea of a third chamber of national parliaments, put forward by President Giscard during the 2001-2002 Convention, was immediately rejected. The interparliamentary forum provided for in the European Budget Pact led to the painstaking establishment in 2013 of a structure with an unspecified number of members per delegation. The Union's multi-level parliamentary system is therefore deeply ambivalent. In this respect, the increased specialisation of political careers suggests a growing conflictuality in the future.

With regard to the European Council, the national parliaments are proving to be very active when it comes to controlling the President or Prime Minister of their State. The economic crisis that began in 2009, which increased the number and importance of these summits, led to a proliferation of committee hearings and debates in plenary sessions. It is worth noting that parliaments that are usually less active in European affairs, such as Ireland's, have taken action. In several assemblies, such as the Dutch lower house, reforms were undertaken to increase upstream scrutiny, via a debate in session in the presence of the Prime Minister, rather than ex-post meetings. Politically, these debates are sometimes crucial. They allow the Prime Minister to gauge the commitment of his parliamentary majority. Upstream, they are opportunities to send signals both to public opinion and to other States. Downstream, they contribute to the normative framing of the Council's decisions within the national public arena. For example, it was the debates in the Commons in 2011-12 which, faced with the mobilisation of Conservative backbenchers, forced David Cameron to reaffirm his promise of a referendum on EU membership - held in 2016, the consequences of which we now know - or to refuse to sign the Budget Pact<sup>1</sup>.

In regards to the Council of the EU, the effects of national parliaments are complex to pin. Some ministers are bound by negotiating mandates, even though they can either define them in advance (Denmark) or deviate from them if necessary (Germany). On the other hand, the parliamentary scrutiny reserve, which obliges a State not to take part in the vote while the matter is under parliamentary scrutiny, is easily circumvented through informal political agreements. Beyond the individual effect on "its" minister, a Parliament can hope to influence the Council's position if it represents a large State and/or if the mobilisation of several assemblies is simultaneous and supported by public opinion, as was the case for the renegotiation of the Services Directive in 2005. Lastly, we may wonder about the ability of a national negotiator to use his Parliament in European discussions, by turning his domestic constraints into a strategic asset. The literature is lost in conjecture on this subject for want of any real knowledge

---

<sup>1</sup> Olivier Rozenberg, « Order and disorder. Le Brexit ou la victoire amère des études parlementaires », *Revue française de science politique*, 71/4, 2021, pp. 599-621.

of secret diplomatic games. It would seem that the invocation of parliamentary constraint is all the more effective if it is: a. sincere and credible, b. limited so as not to discredit the negotiator, c. used during the negotiation of treaties, for which parliaments have a right of veto, rather than with regard to secondary legislation. Although the effect of national parliaments is uncertain when it comes to the actual negotiations, it seems clearer when it comes to the official positions taken by ministers. The correlation between the absence of a positive vote in the Council and parliamentary activity suggests that the most active parliaments force their ministers not to officially support certain projects in the Council, but this public stance is largely disconnected from the genuine informal and secret negotiations between Member States.

Finally, with regard to the European Court of Justice, since 2009 national parliaments have been able to bring cases before it for failure to comply with the principle of subsidiarity. The wording of the provision is relatively ambiguous, since this right is conditional on a State's internal legal order, which suggests that it remains subject to the goodwill of the executive. It has not yet been used.

\*\*\*

In conclusion, it can be seen that the effects of national parliaments on European governance are limited, diffuse and doubly differentiated, depending on the assemblies concerned and the European institutions with which they interact. Despite the difficulty of assigning them a role in the Treaties and the temptation to multiply procedures and gadget bodies, parliaments remain essential forums for developing national narratives of participation in the European Union. In this respect, they help to define the limits of what is possible in Europe and thus provide a long-term framework for the governance of the Union.

To conclude, there are three key challenges to the participation of national parliaments in European affairs. The first is to involve the opposition more effectively in order to guarantee the parliamentary quality of the work done by the chambers. A number of avenues could be explored in this respect, such as sending minority opinions to the EU institutions, in particular the Commission, or making it compulsory for all parliamentary delegations to have a pluralist composition. The chambers must then calibrate the timing of their interventions. Contrary to a widespread opinion, particularly in northern Europe, that they should intervene as far upstream as possible, parliaments should multiply the number of times they intervene throughout the very long - almost two years - procedure for negotiating European legislation. It is conceivable that interparliamentary conferences could be organised on a relatively flexible basis on the eve of important

trialogues on a sectoral basis corresponding to the committees of the national parliaments and the European Parliament concerned. Finally, following on from this last suggestion, the national parliaments have everything to gain from developing agility in their dealings as well as in their relations with the institutions of the European Union. In this respect, it is worth drawing on the lessons learned from operating remotely during covid : electronic communication tools make it possible to reduce the cost of meetings and to bring elected representatives together on a more equal basis than when they are invited to the European Parliament<sup>1</sup>. In addition, the creation of automated simultaneous translation tools for this type of virtual meeting represents the new frontier of interparliamentary cooperation, raising hopes of a more dynamic multi-level parliamentary governance of the Union.

---

<sup>1</sup> Olivier Rozenberg, Cyril Benoît, *“La démocratie parlementaire peut-elle se passer du Parlement ? »*, dans Marc Lazar, Guillaume Plantin et Xavier Ragot (dir.), *Le monde d’aujourd’hui. Les sciences sociales au temps de la Covid*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, pp. 191-206.

#### **IV. HOW CAN NATIONAL PARLIAMENTS MOVE ON FROM A ROLE OF VETO PLAYER TO A PROACTIVE ROLE?** **Ms Katrin Auel, Associate Professor at the Institute for advanced studies in Vienna**

##### **1. Introduction**

Often hailed as the “Treaty of Parliaments”, the Lisbon Treaty expanded the role of national parliaments in the EU multi-level system rather significantly. While earlier Treaties also mentioned their role in protocols, Article 12 of the Lisbon Treaty formally recognises that national parliaments “contribute actively to the good functioning” of the Union and defines a number of specific instruments and mechanisms that complement existing domestic scrutiny rights and the “Political Dialogue”<sup>1</sup>. Among these are the so-called Early Warning System<sup>2</sup> (EWS) to ensure the compliance of the EU with the principle of subsidiarity, new parliamentary evaluation and monitoring competencies in the area of internal security (Europol and Eurojust), as well as an emphasis on inter-parliamentary cooperation (IPC).

As will be argued in the following, these instruments seem to have done little in terms of increasing parliamentary influence in EU politics. They do, however, provide national parliaments with the opportunity to move on from the role of strategic “external veto players” (Benz 2004) and to adopt a more proactive, constructive and deliberative role in EU politics. The new provisions emphasise interparliamentary cooperation that can, in turn, create a public structure of communication in which European policies are deliberated across borders. Based on the argument that the emergence of such a structure of communication requires both, inter-parliamentary deliberation *and* a communicative link to national publics, the following will assess the contribution of the EWS, the Political Dialogue and institutional forms of IPC.

---

<sup>1</sup> *The Political Dialogue, introduced with the Barroso initiative in 2006, aims at establishing a dialogue between national parliaments and the European Commission early in the policy-making process and is not, as the EWS, limited to aspects of subsidiarity (see Jančić 2012).*

<sup>2</sup> *National parliaments can send a reasoned opinion within eight weeks of receipt of a legislative proposal if they consider the proposal to violate the principle of subsidiarity. These opinions are counted as votes, two per parliament, one per chamber in bicameral systems – and if certain thresholds are reached (one-quarter of votes for freedom, security and justice proposals and one-third for all other proposals), the proposal must be reviewed (the so-called ‘yellow card’). If a threshold of over 50 per cent of votes is reached, the so-called ‘orange card’ not only forces the Commission to review the proposal, but also allows the European Parliament or the Council, acting by defined majorities, to reject the proposal.*

## 2. After Lisbon: stronger parliamentary influence in EU politics?

More than ten years after the coming into force of the Lisbon Treaty, evaluations of the impact on the role of national parliament in EU affairs are mixed. At first sight, the Early Warning System seems to have been a success: National parliaments have engaged to a varying (Auel and Neuhold 2018), but overall rather active degree in both the EWS and the Political Dialogue, and they have so far reached the necessary quorum to show the Commission a yellow card on three occasions<sup>1</sup>. A closer look, however, reveals that parliamentary influence exerted through the new arenas seems to have remained marginal at best. While Cooper (2019: 936) identifies “at least a handful of cases” where EWS contributions by national parliaments exerted some influence over the final legislative outcome, an assessment of the Swedish Riksdag suggests that parliamentary opinions seem to be at best redundant: Where the final wording of adopted EU legislative acts does indeed reflect parliamentary concerns, this seems mainly due to the fact that ‘the legislator at the EU level, i.e. the Council and, where appropriate, the European Parliament, had, at least to some extent, similar concerns regarding the Commission’s proposal’ (Swedish Riksdag, 2018: 177, translation by the author). Indeed, as van Gruisen and Huysmans (2020) show, parliamentary reasoned opinions seem to serve mainly as an early warning for the European Commission regarding potential opposition in the Council. National parliaments have also repeatedly criticised that it remains unclear to what extent their objections, comments and concerns are actually taken into account (instead of many, COSAC 2019). Worse, as De Wilde and Raunio (2018) criticise, resource-intensive engagement in the EWS may *distract* national parliaments from their domestic scrutiny.

By contrast, more institutionalised forms of IPC have flourished since the Treaty of Lisbon with the establishment of two major new Inter-parliamentary Conferences on SECG and CSDP/CFDP as well as a large number of smaller meetings at the committee (chair) level (see Kreilinger 2013, Cooper 2017 and the contributions in Lupo and Fasone 2016). The latest addition is the Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol (Kreilinger 2017) constituted in October 2017. These direct contacts are also complemented by other forms of information exchange, most notably through IPEX.eu<sup>2</sup> or the European Centre for Parliamentary Research and Development (ECPRD). Yet doubts also remain regarding parliamentary influence through IPC. One reason is that the composition and participation

---

<sup>1</sup> These are the yellow cards on the ‘Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action ...’ (Monti II) (COM/2012/130), on the ‘Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office’ (COM/2013/534) and on the ‘Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council ...amending Directive 96/71/EC ... concerning the posting of workers in the framework of the provision of services’ (COM(2016) 128 final).

<sup>2</sup> Inter-Parliamentary EU Information eXchange.

rate of parliamentary delegations to meetings and conferences vary frequently, which is seen to hinder the “development of a shared institutional memory, and ultimately the overall influence of IPC on EU policies” (Wouters et al. 2014: 8). Conclusions issued by inter-parliamentary conferences have no formal role in EU policy processes, they are not even binding for the participating parliaments. Finally, although often referred to collectively, parliaments are by no means a homogenous group. They not only have different policy interests and preference, but also very different views on how parliamentary legitimacy ought to be achieved within the EU, which also translates into different preferences regarding parliamentary involvement in EU politics. Winzen (2017), for example, argues that more intergovernmental or more federal preferences regarding the constitutional development of the EU polity also inform parliamentary preferences regarding their collective rights within the EU (see also Winzen et al. 2015). Bolleyer (2017: 528), by contrast, contends that ‘inter-parliamentary activism’ aimed at strengthening parliamentary influence depends, *inter alia*, on whether ‘parliaments perceive themselves as holders of interests separate from their executives’ interests’. For European parliamentary systems, this entails a serious deviation from the standard logic of executive-legislative relations. The persistence of this logic is also apparent in the context of the EWM, where parliamentary opinions are a good predictor of government opposition to legislative proposals in the council (Van Gruisen and Huysmans 2020), because they often support the government’s positions (Fromage and Kreilinger 2017: 144). This makes it difficult for national parliaments to develop a unified position.

### **3. A new deliberative role for national parliaments within the EU multi-level system?**

From a different perspective, however, it can be argued that the new Treaty provisions are important, not so much because they provide for additional, collective, parliamentary influence, but because they have the potential to strengthen inter-parliamentary deliberation and communication. Cooper (2012), for example, argued that the involvement of national parliaments within the EWS establishes a “virtual third chamber” for the EU: Although they do not meet in a physical space, they form a collective body that can, *inter alia*, perform a deliberative function. Similarly, Benz (2013, 2016) points out that inter-parliamentary relations are an important element of democracy in the EU because they provide a structure of communication that can generate a public space for discussing policies and link these discussions to the national publics. This emphasis on the legitimising potential of parliamentary communication is also reflected in a broader “communicative turn” in the literature on national parliaments in the EU. Here, scholars have questioned the predominant focus on parliamentary influence and control, highlighting instead the importance of the

parliamentary communication function and its potential to make EU political decisions and processes more accessible for citizens (e.g., Auel 2007; Rauh 2015). There is also evidence that national parliaments have been more concerned with their communication role in EU affairs. A number of recent comparative studies indicate that they have made, albeit varying, efforts to communicate EU policies to the citizens<sup>1</sup>.

Yet the question remains whether and how national parliaments can and do use these instruments to extend the scope of parliamentary communication beyond national borders to create 'a horizontal structure of public communication in multilevel representation' (Benz 2016: 12). Here, the minimal requirements for the emergence of such a communicative structure are, first, the development of meaningful and substantive inter-parliamentary deliberation and, second, that the results of inter-parliamentary deliberations are being linked to and integrated into domestic public discourses.

#### **4. An emerging inter-parliamentary structure of communication?**

As the three yellow cards have shown, the EWS certainly improved coordination between national parliaments, but expectations regarding the development of meaningful inter-parliamentary deliberation via the EWS or Political Dialogue seem exaggerated. Effective coordination seems highly dependent on the emergence of an entrepreneur parliament.<sup>2</sup> In addition, given the short deadline of eight weeks, coordination usually takes place towards the end of the deadline, under considerable time pressure and through more or less informal communication between parliaments or their liaisons in Brussels. As a result, there seems little time to engage in a substantive inter-parliamentary exchange of views. The Political Dialogue, in turn, while less constraining in terms of focus and deadline, lacks any formal impact beyond the (voluntary) answers of the European Commission. As a result, reaching a quorum is not necessary, and parliaments have fewer incentives to coordinate their opinions in the first place. Finally, scrutiny in both contexts is often delegated to the parliamentary administration, which may lead to a *bureaucratisation* rather than a parliamentarisation of EU politics: 'The "political dialogue" is sometimes neither political nor a dialogue' (Rozenberg 2017: 24).

IPC, in turn, seems to be rather successful in fulfilling its role as an arena for sharing information and inter-parliamentary communication, even though the smaller and more focused meetings at the committee level seem

---

<sup>1</sup> E.g., Auel and Raunio 2014; Auel et al. 2016; Rauh and De Wilde 2018; Umit 2017; Wendler 2016; Winzen et al. 2018.

<sup>2</sup> See Cooper (2015) or Neuhold and Högenauer (2016) on the role of the Danish Folketing, and Pegan and Högenauer (2016) on the role of the Dutch Tweede Kamer as the main entrepreneurs behind the yellow cards on the Monti II and the EPPO directive, respectively.

to be more successful in this regard. The larger conferences, such as the flagship conference COSAC, by contrast, have frequently been criticized for their plenary sessions that allow for little real discussion and interaction due to the dominance of prepared speeches and interventions. 'These meetings [of the SECG Conference] are always a little frustrating. Each person expresses their position in two minutes, which limits the depth of reflection on such vast subjects' (Sabine Thillaye, former chairwoman of the EAC of the Assemblée Nationale, cited from Boronńska-Hryniewiecka 2021: 151). Still, exchanging views and best practices as well as networking with representatives of other national parliaments and/or EU institutions seem the main motivations for national parliamentarians to attend inter-parliamentary meetings (Boronńska-Hryniewiecka 2021: 148; see also Malang 2019, COSAC 2019).

Yet although we lack systematic research in this area, there are indications that inter-parliamentary communication is rarely linked back to domestic discourses, both within and beyond the parliaments. MPs rarely report back on IPC activities to the plenary or even the relevant committees (for France and Poland: Boronńska-Hryniewiecka 2021: 150ff.), and EWS opinions are usually adopted without plenary debate. By contrast, inter-parliamentary deliberations are, to a large part, accessible to the public. Most inter-parliamentary conferences now provide live streams and/or publish videos of their plenary meetings. In addition, they often provide information on meetings including a summary of the meetings, statements, resolutions and reports. Yet as welcome as such information is, it remains doubtful whether it actually reaches the general public. Most citizen experience politics mainly indirectly through the media, and the latter do not seem to consider even the most prominent IPC meetings newsworthy enough to cover them. Of well over 10.000 newspaper articles on parliamentary EU involvement in the, admittedly dated, dataset<sup>1</sup> of Auel et al. (2018), fewer than 50 even mention some form of IPC – and the same applies to EWS or Political Dialogue opinions. One reason could well be that neither of the instruments make it very often, if at all, on the domestic plenary agendas. As Auel et al. (2018) show, plenary debates are among the few parliamentary activities in EU affairs that do get regular media coverage.

There are, however, developments that may lead to a more substantial inter-parliamentary deliberation regarding EU legislative proposals: One potentially promising instrument could be the introduction of a so-called 'green card', a mechanism that would allow parliaments, provided they reach a certain quorum, to propose new legislative or non-legislative initiatives, or amendments to existing legislation. The idea of the 'green card' had gained quite some momentum amongst national

---

<sup>1</sup> The dataset consists of all articles on parliamentary involvement in EU affairs over a period of four years (2010 – 2013) in seven member states (Austria, Finland, France, Germany, Poland, Spain and the UK) and three newspapers each.



parliaments some years ago (e.g., COSAC 2015a, 2015b), the EP had signalled its support for the proposal (European Parliament 2017: para 60), and even the Commission declared its general openness to the idea (European Commission 2017). The green card idea has recently faded into the background, yet if properly implemented, it could provide NPs with an opportunity to engage in a more active and constructive inter-parliamentary deliberation on EU responsibilities than the EWS, which is mainly a defence mechanism.

Another interesting development is the increasing focus of national parliaments on the Commission's annual Work Programme (CWP) as a means to plan their scrutiny activities more strategically. Importantly, the CWP is now also discussed at COSAC's meetings, especially the meeting of COSAC's Chairpersons at the beginning of the year, and serves to identify one or two subjects as the focus of COSAC's activity for the coming year (for details see Fasone and Fromage 2016: 300f.). As a consequence, parliaments could use the CWP not only to establish a stronger link between their domestic scrutiny activities, but also as a means to foster inter-parliamentary deliberation on EU initiatives and proposals.

This could also be combined with a proposal put forward in a report by the EP's Committee on Constitutional Affairs (European Parliament 2018a: 5) and endorsed in a resolution by the EP on 19 April 2018 (European Parliament 2018b), namely the introduction of an annual 'European Week' taking place simultaneously in all national parliaments, with debates on the European Agenda between MPs, European Commissioners, Members of the European Parliament and representatives of civil society. If supported by national parliaments, such a format could indeed support the emergence of something akin to a parliamentary European public space.

## **5. Conclusion**

When the Treaty of Lisbon finally came into force in December 2009, it was hailed as the Treaty of Parliaments. And indeed, the new Treaty provided national parliaments with a number of new or reinforced, mainly 'soft', means of direct involvement in the legislative process at the European level. As a result, national parliaments now have additional arenas of collective involvement in EU politics - and thus the opportunity to develop from external 'veto players' into 'multi-arena players' (Auel and Neuhold 2017). Although the impact of the new provisions in terms of direct parliamentary influence on EU policy-making has been so far disappointing, the expectation that the new provisions would lead to increased inter-parliamentary cooperation and communication has, despite all difficulties, certainly been fulfilled. This is mainly true regarding the increase in institutionalised arenas of IPC, and less so for the EWS or the Political Dialogue, where the procedural rules hamper the development of

meaningful inter-parliamentary communication. Parliaments have also made increased efforts not only to communicate domestic EU politics to their citizens, but also to make inter-parliamentary communication directly accessible to the public. Overall, however, we have at best seen glimpses of an inter-parliamentary communicative structure that links to and connects domestic public discourses on EU issues.

Here, national parliaments need to find more innovative ways of developing the links between the key democratic institutions at the national (and European) level through inter-parliamentary cooperation and communication into (at least indirect) communicative links to and between domestic publics and discourses. In this regard, proposals such as the introduction of a 'green card' or, especially, the organisation of simultaneous parliamentary debates on the European Agenda and the Commission CWP in the framework of a European Week could be a promising way forward.

#### LIST OF REFERENCES

- Auel, Katrin. 2007. Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. *European Law Journal* 13 (4), 487-504.
- Auel, Katrin, Olga Eisele, und Lucy Kinski. 2016. From Constraining to Catalysing Dissensus? The Impact of Political Contestation on Parliamentary Communication in EU Affairs. *Comparative European Politics* 14 (2), 154–176.
- Auel, Katrin, Olga Eisele, and Lucy Kinski. 2018. What Happens in Parliament Stays in Parliament? Newspaper Coverage of National Parliaments in EU Affairs. *Journal of Common Market Studies* 56 (3), 628-645.
- Auel, Katrin, and Christine Neuhold. 2017. Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty. *Journal of European Public Policy* 24 (10), 1547-1561.
- Auel, Katrin and Christine Neuhold. 2018. *Europeanisation of National Parliaments: Experiences and Best-Practices*, study for the European Parliament's Greens/EFA Group. Brussels: European Parliament.
- Auel, Katrin, und Tapio Raunio. 2014 (eds.). Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs. Special Issue *Journal of Legislative Studies* 20 (1).
- Benz, Arthur. 2004. Path-dependent Institutions and Strategic Veto-Players - National Parliaments in the European Union. *West European Politics* 27 (5), 875-900.
- Benz, Arthur. 2013. An Asymmetric Two-Level Game. Parliaments in the Euro Crisis', in Ben Crum and John Erik Fossum (eds.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics — The European Union and Beyond*, Colchester: ECPR Press, 125–140.
- Benz, Arthur. 2016. *The strength of weak ties or weakening of strong ties? Multilevel*

- parliamentary democracy in the Euro crisis*. Paper presented at the ECPR Standing Group EU Conference, Trento.
- Bolleyer, Nicole. 2017. Executive–Legislative Relations and Inter-Parliamentary Cooperation in Federal Systems — Lessons for the European Union. *Journal of European Public Policy*, 24 (4), 520-543.
- Borońska-Hryniewiecka, Karolina. 2021. Accountability Revisited: Parliamentary Perspectives on the Inter-Parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination, and Governance. *Politics and Governance* 9 (3), 145-154
- Cooper, Ian. 2012. A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon. *West European Politics* 35 (3), 441-465.
- Cooper, Ian. 2015. A yellow card for the striker: national parliaments and the defeat of EU legislation on the right to strike. *Journal of European Public Policy* 22 (10), 1406-1425.
- Cooper, Ian. 2017. The Emerging Order of Interparliamentary Cooperation in the EU: Functional Specialization, the EU Speakers Conference, and the Parliamentary Dimension of the Council Presidency, *EUI Working Paper RSCAS 2017/05*.
- Cooper, Ian. 2019. National parliaments in the democratic politics of the EU: the subsidiarity early warning mechanism, 2009–2017. *European Comparative Politics* 17: 919–939.
- COSAC. 2019. 32<sup>nd</sup> Bi-annual Report. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb>.
- COSAC. 2015a. 23<sup>rd</sup> Bi-annual Report. <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>.
- COSAC. 2015b. 24<sup>th</sup> Bi-annual Report. <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>.
- De Wilde, Pieter and Tapio Raunio. 2018. Redirecting national parliaments: Setting priorities for involvement in EU affairs. *Comparative European Politics*, 16(2), 310–329.
- European Commission. 2017. Reply to the contribution of the LVI COSAC Bratislava. <http://www.cosac.eu/56-slovakia-2016/lvi-cosac-13-15-november-2016-bratislava/>.
- European Parliament. 2017. Resolution of 16 February 2017 on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0048&language=EN>. Zugegriffen: 11. Oktober 2017.
- European Parliament. 2018a. Report on the implementation of the Treaty provisions concerning national parliaments, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Paulo Rangel. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0127\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0127_EN.pdf).
- European Parliament. 2018b. European Parliament resolution of 19 April 2018 on the implementation of the Treaty provisions concerning national parliaments. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0186\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0186_EN.pdf)
- Fasone, Cristina and Diane Fromage. 2015. National Parliaments and the EU Commission’s Agenda: Limits and Recent Developments of a Difficult Partnership. In: Cristina Fasone, Diane Fromage and Zoe Lefkofridi (eds.), *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*. *EUI Working Paper MWP 2015/18*, 31-44.
- Fromage, Diane and Valentin Kreilinger. 2017. National Parliaments' Third Yellow Card and the Struggle over the Revision of the Posted Workers Directive. *European Journal of Legal Studies* 10 (1), 125-160.

- Jančić, Davor. 2012. The Barroso Initiative: Window Dressing or Democratic Boost? *Utrecht Law Review* 8(1), 78–91.
- Kreilinger, Valentin. 2013. The New Inter-parliamentary Conference for Economic and Financial Governance. *Notre Europe Policy Paper* 100.
- Kreilinger, Valentin. 2017. A Watchdog over Europe’s Policemen: The new Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol. *Notre Europe Policy Paper* 197.
- Lupo, Nicola, und Cristina Fasone (eds.). 2016. *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*. Oxford: Hart Publishing.
- Malang, Thomas. 2019. Why National Parliamentarians Join International Organizations. *The Review of International Organizations* 14 (3), 407–430.
- Neuhold, Christine, and Anna-Lena Högenauer. 2016. An Information Network of Officials? Dissecting the Role and Nature of the Network of Parliamentary Representatives in the European Parliament. *Journal of Legislative Studies* 22(2), 237-256.
- Pegan, Andreja, and Anna-Lena Högenauer. 2016. The Role of Parliamentary Administrations in Interparliamentary Cooperation. In: Nicola Lupo, und Cristina Fasone (eds.) *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*. Oxford: Hart Publishing: 147-164.
- Rauh, Christian. 2015. Communicating Supranational Governance? The Salience of EU Affairs in the German Bundestag, 1991–2013’, *European Union Politics* 16 (1), 116–138.
- Rauh, Christian and Pieter De Wilde. 2018. The Opposition Deficit in EU Accountability: Evidence from over 20 Years of Plenary Debate in four Member States. *European Journal of Political Research*, 57(1), 194-216.
- Rozenberg, Olivier. 2017. *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*. Study for the European Parliament. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2017\)583126](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=IPOL_STU(2017)583126).
- Swedish Riksdag. 2018. *EU-arbetet i riksdagen*, Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Umit, Resul. 2017. Strategic communication of EU affairs: an analysis of legislative behaviour on Twitter. *The Journal of Legislative Studies* 23 (1), 93-124.
- Van Gruisen, Philippe and Martijn Huysmans. 2020. The Early Warning System and policymaking in the European Union. *European Union Politics* 21(3), 451-473.
- Wendler, Frank. 2016. *Debating Europe in National Parliaments: Public Justification and Political Polarization*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.’
- Winzen, Thomas. 2017. *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform: Explaining National Parliaments’ Adaptation to European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- Winzen, Thomas, Christilla Roederer-Rynning and Frank Schimmelfennig. 2015. Parliamentary Co-Evolution: National Parliamentary Reactions to the Empowerment of the European Parliament. *Journal of European Public Policy* 22 (1), 75–79.
- Winzen, Thomas, Rik de Ruiter and Joffre Rocabert. 2018. Is parliamentary attention to the EU strongest when it is needed the most? National parliaments and the selective debate of EU

policies. *European Union Politics* 19 (3), 481–501.

Wouters, Jan, Laura Beke, Anna-Luise Chané, Nicolas Hachez, and Kolja Raube. 2014. Enhancing Cooperation Between the EUROPEAN Parliament and EU National Parliaments on EU Human Rights Policy. Study requested by the European Parliament's Subcommittee on Human Rights.

## V. THE CONSEQUENCES FOR NATIONAL PARLIAMENTS OF THE INCREASING ROLE OF THE EU ON EMU TOPICS AND THEIR ADAPTATIONS<sup>1</sup>

Professor Gavin Barrett, University college of Dublin

### 1. Introduction

Acts adopted in the framework of Economic and Monetary Union are at times controversial, in particular when they result from decisions of the European Central Bank, given the independent and unelected status of this institution, and have sometimes been described as of somewhat precarious legitimacy. Parliaments, including national parliaments, arguably have a strong role to play in making up any deficit here, given the role they are capable of playing in providing input, output and throughput legitimacy. It is appropriate to define these terms. *Input* legitimacy is present where a decision involves participation by citizens (either directly or indirectly through their elected representatives being involved in decision-making processes). *Output* legitimacy is present where a lawmaking process produces outcomes for citizens which are effective. *Throughput* legitimacy focuses on the transparency and accountability of decision-making processes<sup>2</sup>.

Parliamentarism for present purposes has two levels – that of the European Parliament and that of national parliaments. Of course, a very major part of the role of national parliaments' role is constituted by their national legislative role and their role in controlling national governments. But it seems appropriate for them to have other – European-level aspects to their activities as well, in particular (a) where the level at which policy choices are made shifts to European level, thus depriving national-level policy decisions of substance; (b) where European-level decisions introduce major constraints on national policies; and (c) where Member States find themselves compelled to agree to subject themselves to the often traumatic experience of macroeconomic adjustment programmes in order to obtain the financial assistance needed to escape a sovereign debt crisis<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Delivered as a paper to the symposium on the Role of National Parliaments in the European Union, Monday, 6 December, 2021 held in the Palais du Luxembourg organised by the Commission of European Affairs of the Senate of the Republic of France.

<sup>2</sup> See R. Repasi, "European Parliament and National Parliaments", Chapter 17 of F. Amtenbrink and C. Herrmann (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union* (Oxford University Press, Oxford, 2019) 457 at 458. See further regarding the various forms of legitimacy, Diane Fromage & Ton van den Brink, *Democratic Legitimation of EU Economic Governance: Challenges and Opportunities for European Legislatures*, (2018) 40 *Journal of European Integration* 235-248; and more generally, D. Fromage and T. van den Brink (eds.), *Parliaments in EU Economic Governance: Powers, Potential and Practice* (Routledge, Abingdon-on-Thames, 2019).

<sup>3</sup> See further Repasi, *loc. cit.*, at 499.

Notwithstanding, however, that in cases such as the foregoing, it seems appropriate that national parliaments have a European role, it may also be that there are inherent limits on the extent to which national parliamentary control can operate effectively. Thus, for example, the fact that national parliamentarians are not usually elected primarily by reference to European issues, but rather by reference to national or even local constituency issues imposes constraints on the national parliamentary resources (of all kinds) that can be dedicated to such matters.

It must be remembered too that there are many different approaches national parliaments can take to European matters. These have been classified in a variety of ways (which may overlap). Rozenberg and Heffler offer the following taxonomy<sup>1</sup>. There are parliaments that use the so-called *traditional scrutiny approach*, focusing primarily on whatever legislation is being adopted. Secondly, there are *policy shapers*, which attempt to influence the policy agenda (and whose activities tend to be associated with *ex ante* control and the use of mandates for Government representatives in the EU). Third, there are *government watchdogs*, which seek to impose accountability in respect of measures adopted, for example perhaps by organising hearings after the event of a measure being adopted. Fourthly, there are parliaments which act as *policy forums*, seeking to attract publicity to the issues, and perhaps using discussions in plenary sessions of parliament in order to do so. Fifthly, some parliaments also act as *expert bodies*, attempting to influence the debate by hearings and expert reports (Formerly the House of Lords in the UK would have been regarded as the primary exponent of this approach). A sixth form of involvement is where a national parliament seek to act as a *European player*, which is where Parliament seeks to play a role at European level. This might involve deploying parliamentary representatives in Brussels, taking part in the political dialogue with the Commission (formerly referred to as the Barroso dialogue) and perhaps deploying the early-warning system<sup>2</sup>.

The purpose of the present paper is to reflect very briefly on parliamentary involvement in the rapidly changing landscape of EMU and EU budgetary policy. This is a radically changed landscape in comparison to what went before. This is for two reasons.

a) *The outcome of the financial crises*

In the first place, changes came about as a result of the financial crises which struck the Eurozone with particular force in the wake of the global financial crisis of 2007-2008.

---

<sup>1</sup> See O. Rozenberg and C. Heffler, Chapter 1 "Introduction" in C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith and W. Wessels, *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union* (Palgrave Macmillan, 2015) 1 at 27 et seq..

<sup>2</sup> *Ibid.*

The events that occurred in the period that followed were to leave a very different legal and institutional topography. Among the many changes that resulted was the acceptance of the deployment of far more wide-ranging monetary powers on the part of the European Central Bank - one need only think of the various asset purchase programmes (quantitative easing measures) initiated since 2014 which have seen trillions of euro pumped into the European economy, followed since March 2020 by an ambitious pandemic emergency purchase programme and preceded by the never-implemented but still vital Outright Monetary Transactions policy announced in September 2012

In the banking field, we have seen the advent of the European Banking Union, with its Single Supervisory System involving a new supervisory role for the European Central Bank and its Single Resolution System involving the creation of a Single Resolution Board (SRB) acting as the central resolution authority within the Banking Union.

Indeed a series of new institutions resulted from the financial crisis, including but not limited to the European Stability Mechanism, the Eurogroup - a body which, if not quite new, then at least was newly-animated by the financial crisis and the Eurosummit.

New processes were also generated by the financial crisis, including, in the budgetary field, the European Semester

*b) The outcome of the Covid-19 crisis*

Secondly, the impact of the Covid-19 crisis has of course also been considerable. As part of Next Generation Europe, a temporary instrument designed to boost Europe's recovery from the pandemic involving the deployment of over €800 billion in loans and grants, the €672.5 billion Recovery and Resilience Facility was created, leading to the creation in each Member State of a Recovery and Resilience Plan for the purpose of setting out reforms and investments to be implemented by end-2026, with Member States receiving financing up to a previously agreed allocation.

It is proposed to look at parliamentary involvement in EMU and EU budgetary policy in the light of both of these elements.

## **2. An outcome of the financial crisis- the European semester**

The European Semester is a governance framework aimed at both coordinating and monitoring the fiscal and economic policies of EU member states: it is thus at the same time both a coordination and surveillance system. The Semester functions in four steps, the first and the last involving communications from the Member States to the EU, the second and third involving communications in the opposite direction *i.e.*, from the EU to the Member States.



### **Step 1) Member States → EU**

The first step of the European Semester involves a communication by Member States to the EU. Member States are requested to submit *draft budgetary plans* to the European Commission by 15 October each year.

### **Step 2) Member States ← EU**

The second step of the European Semester process involves communications from the EU to the member states: hence (a) in the first place, the European Commission publishes its *Annual Growth Survey* (indicating policy preferences which are EU-wide in nature); (b) the European Commission also publishes its *Alert Mechanism Report* (indicating macroeconomic imbalances); and (c) finally, the European Commission publishes *detailed country reports*.

### **Step 3) Member States ← EU**

The third step of the Semester process also involves communications from the EU to the member states: hence the European Council endorses the priorities of the Annual Growth Survey (something which occurs in the month of March each year).

### **Step 4) Member States → EU**

The fourth step of the Semester process – like the first – involves communication from the member states to the EU: hence (a) all Member States submit their *Stability Convergence Programmes*; and (b) all Member States submit their *National Reform Programmes* (all of which must be done by 30 April)

Ideally, national parliaments are supposed to be involved in adoption of Stability Convergence and National Reform programmes<sup>1</sup> and of course to monitor what is going on. They may do this but the difficulties which stand in the way of their doing so should not be underestimated. There are several reasons for this. The first is that this involves creating the capability to monitor complex, unfamiliar and opaque procedures<sup>2</sup>. It can involve monitoring that domestic European Semester budgetary procedures are being properly complied with. It can involve similar checking in respect of EU-level European Semester procedures. It can involve checking substantive Government undertakings made in the course of the European Semester process and it can involve checking substantive EU

---

<sup>1</sup> See to this effect, the so-called *Five Presidents' Report of June 2015* (European Commission, *Completing Europe's Economic and Monetary Union* available online at [https://wayback.archive-it.org/12090/20201010124339/https://ec.europa.eu/commission/five-presidents-report\\_en](https://wayback.archive-it.org/12090/20201010124339/https://ec.europa.eu/commission/five-presidents-report_en)).

<sup>2</sup> C. Lord, "How can Parliaments Contribute to the Legitimacy of the European Semester?" (2017) *Parliamentary Affairs* 70 673 at 682, cited in V. Kreiling, *National parliaments in Europe's post-crisis economic governance* (Unpublished PhD thesis, Hertie School of Governance, Berlin 2019) at 72.

recommendations (*e.g.*, country-specific recommendations) in the European Semester process. Secondly, it involves the difficult task of locating political responsibility in a never-ending cycle of budgetary monitoring<sup>1</sup>. Thirdly, much of the work here is not done by politicians. Nor is it done the Government as such. It is done by officials in national finance ministries talking to Commission officials. It is often technical, detailed work.

Surprisingly, studies have shown that only a third of national parliaments instituted new powers in order to deal with the European semester<sup>2</sup>. Moreover, there have been considerable variations in how different parliaments get on with this and variations in performances of the same national parliaments over time.

Various factors may both affect and operate as indicators of the national approach to the Semester. The first is the general approach of the national parliament concerned to its tasks. Leopards, by and large, do not tend to change their spots. Hence the general strength or weakness of a national parliament may be a good guide as to its proficiency in dealing with the European Semester. It is not infallible, however. It has been noted that the German parliament has not done as well with the Semester as with other fields of EU law (where it combines the functions of a watchdog and a policy shaper)<sup>3</sup>. Conversely – perhaps because the economic effects of the Semester have been greater in some states than others – and somewhat unexpectedly, given their normally rather weak performance insofar as concerns European affairs, national parliaments from Mediterranean countries and Portugal have involved themselves well in European Semester issues.

Secondly, it is worth paying attention to a national parliament's normal budgetary powers concerning the preparation, adoption, implementation and evaluation of the national budget. In reality, a lot of national parliaments lack such powers. In other words, they may not have the institutional resources or the political independence to do a lot in this field.

For some – and I would include my own country, Ireland, in this – the approval of the budget lacks a certain reality: indeed Wehner has actually gone so far as to describe it as a constitutional myth<sup>4</sup>. Obviously, such parliaments start from a position of being ill-adapted to meaningful participation in the European Semester process.

---

1 The description of M. Dawson, "The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance", (2015) 53 *Journal of Common Market Studies* 976 at 982, and cited by Kreiling, *op. cit.*, at 66.

2 See Kreiling, *op. cit.*, 67.

3 Kreiling, *op. cit.* at 70.

4 See J. Wehner, *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control* (Palgrave Macmillan, Houndmills, 2010) at 141 cited by Kreiling, *op. cit.*, at 75.

A third factor worth watching for is the presence of legal measures specifically establishing scrutiny procedures for the European Semester. Tailor-made provisions of this nature should obviously assist matters. However, notably few legal systems (or indeed parliaments themselves) have adopted such provisions. One Member State which has done so is Denmark. Other Member States relied on existing procedures (e.g., Finland) or acted using informally adopted procedures.

Finally, political factors can obviously enter into matters. There have been examples – for example, in France - of issues being put to a vote one year and then merely discussed the next year. For a variety of reasons – including the majority (or lack of it) which a Government enjoys - may or may not want to risk seeing budgetary matters put to a vote<sup>1</sup>.

### **3. An outcome of the Covid-19 Crisis - the Recovery and Resilience Facility**

The Recovery and Resilience Facility is the core of Next Generation Europe, the EU's plan for tackling the economic effects of Covid-19. It provides for support for member states via the provision of both grants and loans, which in turn finance projects which are set out in detailed national Recovery and Resilience Plans.

The Recovery and Resilience Facility is based on an EU regulation establishing the Recovery and Resilience Facility initially proposed by the Commission in May 2020 and agreed by Parliament and Council the following December<sup>2</sup>. It is thus very recent. It would also have to be described as weakly politicised<sup>3</sup> – and much of such politicisation as there is focuses on the European Parliament. There is specific provision for a structured dialogue for questioning the Commission on Recovery and Resilience Facility implantation. These 'Recovery and Resilience Dialogues' are based on the Economic Dialogues and must be carried out every two months<sup>4</sup>. There is also provision for questioning the Commission. The

---

<sup>1</sup> See more generally in relation to the subject matter of this section, including the specific approaches of individual Member States, Kreiling, *op. cit.*, and by the same author, *National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership in the Euro Area*, (Jacques Delors Institut, Berlin, 2016); D. Fromage and T. van den Brink, *Parliaments in EU Economic Governance: Powers, Potential and Practice* (Routledge, Abingdon-on-Thames, 2019); and C. Fasone, *Taking budgetary powers away from national parliaments? : on parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis* (European University Institute Working Paper 2015/37).

<sup>2</sup> Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility OJ L 57, 18.2.2021, p. 17–75.

<sup>3</sup> See generally on this topic, B. Dias Pinheiro and D. Fromage (eds.), *National and European parliamentary involvement in the EU's economic response to the COVID-19 crisis*, *EU Law Live*, Weekend Edition No. 36, 7 November 2020.

<sup>4</sup> See B. Dias Pinheiro and C. Sofia Dias, *Parliaments Involvement in the Recovery and Resilience Facility*, unpublished paper presented at online workshop *Parliaments in times of crises: EMU accountability post-COVID*, 18 November 2021 at 5.

Facility has requirements for frequent reporting and reviews. There is also a scoreboard allowing public access and third parties to monitor developments.

National parliaments are however very weakly involved. They are not actually explicitly mentioned in the regulation, which instead merely requires Recovery and Resilience Plans to have ‘a summary of the consultation process, conducted in accordance with the national legal framework...and how the input of stakeholders is reflected in the Recovery and Resilience Plan’. The reference to stakeholders here rather than parliaments is both notable and surprising. However, the Commission has encouraged the involvement of national parliaments. Furthermore, the European Parliament has also both called for this to happen and deplored instances where it has not.

We can reflect briefly on three issues concerning national parliaments regarding the Recovery and Resilience Facility/Recovery and Resilience Plans.

*a) The role of national parliaments in adopting Recovery and Resilience Facilities*

This was actually quite limited. According to research conducted by Dias Pinheiro and Sofia Dias<sup>1</sup>, IPEX (the interparliamentary platform for exchange of EU information between the national parliaments in the EU and the European Parliament) indicates that only six national parliamentary contributions were made regarding the Proposal for a Recovery and Resilience Facility. Of those, only three engaged the political dialogue. The others merely shared information. National concerns related to financing (in particular the issue of the Recovery and Resilience Facility’s reliance in the form of loans as opposed to grants), governance and conditionality (thus, for example, rule of law issues)<sup>2</sup>.

*b) The role of national parliaments in elaborating Recovery and Resilience Plans*

The role of national parliaments in elaborating Recovery and Resilience Plans has been strikingly weak. According to Dias Pinheiro and Sofia Dias<sup>3</sup>, of 33 national parliaments/chambers that responded and whose views were recorded in the 35<sup>th</sup> COSAC biannual report<sup>4</sup>, only five national parliaments received the national plan before the draft was adopted. The

---

<sup>1</sup> *Loc. cit.*

<sup>2</sup> *See in this regard T. van den Brink, “National Parliaments and the Next Generation EU Recovery Fund”, in Dias Pinheiro and Fromage op. cit. at 21.*

<sup>3</sup> *Dias Pinheiro and Sofia Dias, loc.cit.*

<sup>4</sup> *See Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, 35<sup>th</sup> COSAC Bi-annual Report prepared by the COSAC Secretariat and presented to the LXV Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, Lisbon, 31 May-1 June 2021.*

remaining national parliaments/chambers received it too late to do anything with it, and indeed only a further four national parliaments/chambers received it prior to its submission, which was in any case too late to influence its contents. Strikingly, the vast majority (27/33) of national parliaments/chambers did not adopt any resolution/opinion of the plan, although sixteen did say they had scrutinised the document.

*c) The role of national parliaments in implementing Recovery and Resilience Plans*

In general, we can expect the approach of national parliaments to be linked to their European Semester approach. Indeed, even the design of Recovery and Resilience Plans themselves is linked to the European Semester. Recovery and Resilience Plans have to be consistent with European Semester challenges and priorities. The time of the submission of Recovery and Resilience Plans is the same as that for the European Semester – the same 30 April deadline as for National Reform Programmes. Furthermore, reporting on the implementation of Recovery and Resilience Plans is done twice yearly within the context of the European Semester.

The approach of national parliaments appears to reflect this similarity. It is of interest and perhaps surprising, given the sums involved, that it appears that *no* national parliament/chamber – except that of Portugal – has set up a Committee *specifically* to look at Recovery and Resilience Plans/the Recovery and Resilience Facility<sup>1</sup>.

#### **4. Some concluding reflections**

The role of the European Parliament and national parliaments one which seems destined to be intertwined: or to put matters in another way, the executive federalism that characterises the way in which the European Union operates very strongly arguably gives rise to need for interconnected Europe of Parliaments. There are various ways in which such intertwining can take place. Interparliamentary cooperation has a key role to play here. An example of this relevant to the present topic is the Inter-Parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance (which is based on Article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union). This conference which takes place twice a year – the first time in Brussels during European Parliamentary Week – and is examined in more detail by other contributors to the present work<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dias Pinheiro and Sofia Dias, *loc. cit.*, at 11.

<sup>2</sup> See on this Conference, V. Kreiling, “From procedural disagreement to joint scrutiny? The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance” (2018) 10 *Perspectives on Federalism*; I. Cooper, “The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance (the ‘Article 13 Conference’)” in N. Lupo and C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution* (Hart Publishing, Oxford, 2016), 247; and by the same author, “The politicization of interparliamentary relations in

It needs to be emphasised that budgetary rules at European level are not necessarily a zero sum game – in other words, gains in competence at European Union level do not always mean a loss in influence for national parliaments. Of course, the European Semester restrains national budgetary policies to some degree. But it also represents an opportunity for national parliaments to gain influence in a budgetary process which may have been less open to such intervention when it was entirely national in nature. Arguably, a stronger European budgetary executive might actually assist the cause of parliamentary accountability by providing a more precise target for accountability mechanisms than has heretofore been available.

## VI. NATIONAL PARLIAMENTS AND EUROPEAN DECISION-MAKING DURING THE COVID-19 PANDEMIC

**Professor Christine Neuhold, Maastricht University**

Parliaments perform key tasks in democracies. These reach from scrutinising the work of the government to debating topical issues. The Coronavirus disease has led to lockdowns around the world since early 2020 and this not only once but several times. Measures undertaken by Member States have had an unprecedented impact on public life (Neuhold 2020).

This contribution comes in here and will first examine the question how the covid pandemic (or Corona crisis) has actually affected national parliaments in European Union (EU) Member States. This (brief) tour de force will then enable us to set the scene for the main question of this contribution: How did national parliaments engage with the EU decision-making process since the outbreak of the pandemic? This question will inter alia be answered by looking at the role of national parliaments in the establishment of the Recovery and Resilience Facility (RRF).

### **1. Setting the scene: The EU's poly-crisis and the impact on national parliaments in EU Member States**

The Covid-19 pandemic is but the latest among a series of crises that have confronted the EU almost relentlessly over the past two decades. Former Commission President Jean-Claude Juncker described this situation as a "polycrisis", stressing that "our various challenges – from the security threats in our neighbourhood and at home, to the refugee crisis, and to the UK referendum – have not only arrived at the same time. They also feed each other, creating a sense of doubt and uncertainty in the minds of our people." (Juncker 2016).

Crises are seen to pose serious threats to the core values of a social system, often in unprecedented and even unconceivable ways (Rosenthal et.al. 2001:6). It is therefore unsurprising that in such circumstances output legitimacy (policy performance) is greatly prioritized, to the detriment of both input legitimacy (citizens representation, stakeholder and parliamentary consultation) as well as important aspects of throughput legitimacy (transparency openness, inclusiveness, and accountability) (Schmidt 2021). The EU's permanent crisis-fighting raises important questions of democratic legitimacy.

So how has the pandemic then affected key players within democratic systems, in this case national parliaments within EU Member States? Especially within the EU, legislatures are seen have shown both their "resilience and adaptative capacity in the time of coronavirus". This point was established by a Franco-Israeli team of scholars who analysed 160 countries around the world. The coronavirus thus has not "killed

parliaments in countries where these institutions were present, old, and functioning” (Rozenberg 2020:3). There are still some exceptions to this. One of the most notable examples is Hungary, where the Government announced that it would rule by decree for an indefinite period. Based on a law passed by the Hungarian parliament on 30 March 2020, the government can extend the state of emergency indefinitely. The bill also introduced prison sentences of up to five years for spreading misinformation, hindering a governmental response to the pandemic. This has caused the Chair of the EP Civil Liberties Committee to express his concern. While Member states have a responsibility to take protective measures in these hard times, fundamental rights, rule of law and democratic principles should be upheld (Neuhold 2020). The same can be said of Serbia or North Macedonia. As Rozenberg points out such regimes were already suffering from the phenomenon of “democratic backlash”. Authoritarian leaders were already there, and they simply seized the window of opportunity opened by the pandemic to strengthen their role (Rozenberg 2020).

An in-depth study comparative study of the relationship between the executive and legislative, also conducted at the outset of the pandemic shows as well that parliaments have reacted “heterogeneously” to the crisis. After the first “hard” lockdowns – and in some Member States also closures of parliaments (such as Belgium) – some of the “normal/usual” oversight practices have gradually been reinstated. In other parliaments, scrutinizing the government has taken centre stage in order to curb executive dominance. Parliaments then came up with pragmatic and innovative solutions such as video conferencing etc. This was especially the case in countries that can count on a long-standing parliamentary tradition, as in the case of the French and British parliaments (Griglio 2020). This again confirms the assumption that parliaments that are firmly rooted within governance processes were able to face the crisis more robustly.

We will now move from the national level to the EU arena to see how national parliaments engaged with the EU in the face of this multi-faceted crisis. Here we zoom on the establishment of the recovery fund for Europe, the Recovery and Resilience Facility (RRF). This RRF is seen to be at the heart of the EU’s crisis response.

## **2. The interaction of national parliaments with the EU level during the crisis: the example of the Recovery and Resilience Facility (RRF)**

A major concern regarding the role of national parliaments in the realm fiscal and economic affairs is that their room for manoeuvre would be reduced by European rules and regulations. In the Covid-19 crisis, national parliaments saw themselves marginalised by their own governments: Major decisions were being taken by the Heads of State or Government in the



European Council (Kreilinger 2020). National parliaments can thus not be seen as having been at the centre of the debates on the Recovery and Resilience Facility (RRF) (Kreilinger 2020:12). Major decisions were taken by European Council, which is seen to be upgraded in times of crisis. The initial breakthrough came at the European Council meeting of 23 April 2020 where the Commission was asked to develop a recovery fund. It then presented its proposal on 28 May 2020. This tool has been coupled with the next Multiannual Financial Framework (MFF). Together these mechanisms amount total of € 1.8 trillion.

The RRF is linked to the European Semester. Note that in order to get access to RRF funds, Member States must submit National Recovery and Resilience Plans (NRRPs). Here they have to come up with convincing proposals that tackle economic reform and propose public investment projects. Main choices of how the funding will be allocated are thus made at Member State level. There is a clear potential for better parliamentary scrutiny of National Recovery and Resilience Plans (NRRPs), compared to the previous National Reform Programmes of the European Semester, simply because more is at stake (Kreilinger 2020). According to the European Trade Union Institute it would make sense to broaden the accountability of RRF management to the European Parliament and social partners at the national or European level. This would confer long-lasting momentum on European integration (Creel et.al. 2021).

National parliaments also had to ratify Own Resources Decision (ORD), which establishes how the EU budget is financed. This was a precondition for the launch of the Next Generation EU (NGEU) recovery instrument. NextGenerationEU is a temporary recovery instrument which can raise up to €750 billion in 2018 prices or some € 800 billion by way of bonds being issued<sup>1</sup>. The entry into force of the ORD requires approval by all EU Member States according to their constitutional requirements. In a majority of Member States, it is the national parliament that is responsible for ratification of the decision. In the others, the government alone decides on the approval<sup>2</sup>. Here it is the government that decides to ratify of the decision and then the parliament is informed and may hold a vote that is not binding.

There was a great sense of urgency for the ORD to be ratified, since otherwise the NGEU recovery instrument would not come into force. The objective was to complete the ratification procedure before summer 2021, with a view to ensuring the timely launch of NGEU. Note that of the 20 national parliaments that had to ratify the ORD, all did so and did so quickly. All Member States have now ratified the ORD and notified the Council accordingly before the end of May 2021. Therefore, on 1 June 2021,

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en)

<sup>2</sup> In seven it was the government Slovenia, Slovakia, Malta, Cyprus, Latvia. Ireland and Czech Republic

the new ORD entered into force, enabling the Commission to start borrowing resources for the recovery instrument (Creel et.al. 2021).

When it comes to the question of how national parliaments interacted with the EU level more generally, one has to say that national parliaments concentrated mainly on reorganising themselves in light of the pandemic and focussed on holding their government to account. We see that national parliaments did not resort much to the so-called Lisbon tools. They did not engage with the Early Warning System, which enables national parliaments to collectively signal a violation of the subsidiarity principle in EU draft legislation to the European Commission (Auel and Neuhold 2017). No yellow cards have thus been issued since the onset of the pandemic (with the last one being issued in 2016).

### **3. Where to go from here?**

The pandemic had great impact on the way national parliaments work, but in general they stood strong. Only in Member States where democratic and parliamentary traditions were less well established, did the executive get the upper hand and shut down parliamentary control. In a majority of EU parliaments, MPs found ways to debate – at least the most important crisis measures – and met online, once the pandemic hit in the spring of 2020.

We see however that the focus of parliamentary control was on the national level rather than on the European arena. National parliaments seem to have become active when they really had to, for example during the ratification of the Own Resources Decision but were removed from the debates on the Recovery and Resilience Facility (RRF).

They made little use of the mechanisms of parliamentary control foreseen by the Lisbon Treaty and did not issue any yellow cards for example.

## REFERENCES

Auel, K. and Neuhold, C (2017) Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty, *Journal of European Public Policy*  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2016.1228694>

Creel, J., Leron, N. Ragot, X. and Saraceno, F. (2021) Embedding the Recovery and Resilience Facility into the European Semester Macroeconomic coordination gains and democratic limits, ETUI Policy Brief,  
[https://www.etui.org/sites/default/files/2021-11/Embedding%20the%20Recovery%20and%20Resilience%20Facility%20into%20the%20European%20Semester\\_2021.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/2021-11/Embedding%20the%20Recovery%20and%20Resilience%20Facility%20into%20the%20European%20Semester_2021.pdf)

European parliament research service (2021) national ratification of the own resources decision: procedure completed on 31 may 2021

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2021\)690520](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)690520)

Griglio, E. (2020): Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance, *The Theory and Practice of Legislation*

<https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1789935>

Kreilinger, V. (2020) Tectonic shifts in the EU's institutional system, LUISS, Working Paper Series SOG-WP62/2020 ISSN: 2282-4189

Juncker, J.C. (2026) Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV) Athens, 21 June 2016,  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_16\\_2293](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293)

Neuhold, C. (2020) European Parliaments in Times of Coronavirus, *E-International Relations Blog*

<https://www.e-ir.info/2020/04/18/european-parliaments-in-times-of-coronavirus/>

Rosenthal, U, Boin, A and Comfort, L (eds) *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles Thomas Publisher Ltd.

Rozenberg, O (2020) Post Pandemic Legislatures. Is real democracy possible with virtual parliaments? 2020. hal-02934718

Schmidt, Vivien (2020), *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone* (Oxford University Press).



## SESSION 3

### INTERPARLIAMENTARY COOPERATION AT UNION LEVEL

#### I. INTRODUCTION

**Mr Didier Marie, Deputy Chair of the European affairs Committee of the French Senate**

In a few days' time, France will hold the Presidency of the Council of the European Union, and the French Parliament will be organising or co-organising nine interparliamentary meetings. For its part, the European Parliament has already planned to organise 7 additional meetings over the same period, while the current Slovenian Presidency will be adding two more. Most of these 18 meetings did not exist during the last French Presidency, in 2008, which shows the recent increase in interparliamentary cooperation.

But does this increase in the number of meetings go hand in hand with a deepening of the work of these conferences?

I regularly attend Cosac meetings and I hear from colleagues who attend other conferences: we don't always feel that these meetings allow us to really exercise democratic control over the European institutions. The pandemic has also removed one of the benefits of these meetings, which was to create and nurture personal links between parliamentarians from all over the Union, in order to exchange ideas that go well beyond the conference itself.

There have been several recent developments in interparliamentary cooperation, starting with the specialisation of conferences. I am thinking in particular of meetings dedicated to the control of Europol, the control of Eurojust and perhaps tomorrow the control of Frontex. These agencies have the distinctive feature of being European authorities, while bringing together national authorities. Interparliamentary scrutiny is therefore a natural solution.

The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance is particularly important because it concerns areas where national parliaments traditionally have a great deal of power: the budget and economic policy. It is particularly important for the countries in the euro zone, insofar as the abandonment of national currencies constitutes an implicit sharing of sovereignty, with the creation of a European Central Bank, which is federal in essence. This far-reaching monetary integration strengthens the unity of the internal market and calls for more integrated

economic governance, which must be accompanied by greater democratic control.

This third session will therefore be an opportunity to examine all these aspects and to consider ways of making cooperation between the parliaments of the European Union more effective.

## II. INTERPARLIAMENTARY COOPERATION AT THE POLITICAL AND ADMINISTRATIVE LEVELS, IN THE EURO-NATIONAL PARLIAMENTARY SYSTEM

**Mr Nicola Lupo, Professor of Public Law, Luiss Guido Carli University, Rome**

### 1. Introduction

First, let me thank the French Senate and, more precisely, Presidents Larcher and Rapin and Doctor Revellat for their very kind invitation to this extremely well-designed symposium, taking place at such a prestigious institution and in the wake of the start of the semester under the French presidency. My contribution will focus on interparliamentary cooperation, at both the political and administrative levels, seeking to demonstrate its crucial, although under-developed, role in the Euro-national parliamentary system.

This contribution does not propose to catalogue all the instruments of interparliamentary cooperation within the European Union, starting from the interparliamentary conferences, because several of the members of the French Senate are much more familiar than me with many of these instruments<sup>1</sup>. Interested citizens should also be able to obtain sufficient information regarding these instruments thanks to the new IPEX website. While the new version of the website represents a clear improvement by comparison with the previous one, it remains aimed primarily at the experts and actors of the process, rather than being for the general public. Perhaps another, separate instrument might be devised, which instead targets the public.

The newest and probably most innovative instrument of interparliamentary cooperation is the Conference on the Future of Europe (COFE), which is experiencing a wide array of mechanisms of participatory democracy<sup>2</sup>. However, it appears too early to assess whether, and if so how, this Conference has succeeded in hopefully designing a new phase of the European integration process.

---

<sup>1</sup> Furthermore, the studies on interparliamentary cooperation in the EU have become rather numerous in the last decade: for example, see B. Crum, J.E. Fossum (eds.), *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, ECPR Press, Colchester, 2014; C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2015; N. Lupo, C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart, Oxford, 2016; F. Lanchester (ed.), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano, 2016; and K. Raube, M. Müftüler-Baç, J. Wouters (eds.), *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations. An Essential Companion*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019.

<sup>2</sup> On the novelties of this conference see, among others, F. Fabbrini, *The Conference on the Future of Europe: Process and prospects*, in *European Law Journal*, 2021.

I prefer to devote specific attention to the institutional context, and its possible interpretation, in which interparliamentary cooperation in the EU develops, framing it in the context of the Euro-national parliamentary system (see *infra*, par. 2) and highlighting the specificities of interparliamentary cooperation in the EU: in particular, the fact that the constant dialogue between national legislatures and the European Parliament represents a constitutionally relevant dimension within the overall architecture of the European Union. My contribution then deals with two more specific issues, linked to more general trends that are currently of interest to the EU institutions, seeking to analyze, although always in general terms, their effect on interparliamentary cooperation both at a political and at an administrative level: 1) the effects of the Covid-19 pandemic and of the possibility of having some “remote” interparliamentary activity; and 2) the consequences of a more asymmetrical Europe and of bilateral agreements between Member States.

## **2. The concept of the Euro-national parliamentary system**

Many alternative opinions have been advanced in attempts to define the role of parliaments within the EU. The co-existence of multiple levels of political representation is not very common, considering that the EU is not a Federation and that the supranational level is in addition to the traditionally deeply entrenched national mechanism of political representation and, in several Member States, also to the pre-existing elected assemblies at the subnational level<sup>1</sup>.

One of the most commonly used concepts for the purpose of identifying such an environment is that of a “multi-level parliamentary field”. This notion encompasses “a wide range of parliamentary institutions at different levels within the EU” and demonstrates the existence of “a transnational sphere of democratic representation integrated around a set of norms that delineate certain basic values and a shared democratic practice”<sup>2</sup>.

By comparison with this concept, the reference to a Euro-national parliamentary system aims to highlight that individual parliaments are not alone in playing a game, which is reserved exclusively to parliaments, having at its core the political representation of the citizens. Rather, parliaments, even in their inter-parliamentary relations, are playing the same

---

<sup>1</sup> See, among many, C. Fasone, *What Role for Regional Assemblies in Regional states? Italy, Spain and United Kingdom in Comparative Perspective*, in *Perspectives on Federalism*, 2012, 4(1), p. 171 ff.

<sup>2</sup> B. Crum, J.E. Fossum, *The multilevel parliamentary field: A framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 2009, 1(2), p. 249-271.



game as the Executives, consisting of determining the general political direction of the European Union<sup>1</sup>.

That is why the context in which parliaments operate cannot be characterized as just a “field” – i.e., a place where the relations of power may be determined by “less formal resources, such as access to information, seniority, contacts”<sup>2</sup>. Rather, it is a “system”, characterized by legally binding and constitutionally relevant procedures, as well as the confidence relationships that link the national parliaments (or at least their lower Chamber) to their Executives, and the confidence-like relationship between the Commission and the European Parliament<sup>3</sup>.

It is necessary to bear in mind that a confidence relationship between the Government and at least one branch of Parliament is required in 26 of the 27 Member States of the Union.<sup>4</sup> The only exception is Cyprus, a

---

<sup>1</sup> By use of the expression “political direction”, I intend to engage the notion that in the Italian constitutional scholarship is labelled “indirizzo politico”: i.e., the way in which the main public policies are designed, in particular between the Executive, the Parliament and of course the citizens, in their role as voters through the general elections. See, among many, V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, p. 53 ff. See also T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 162 ff.; E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 75 ff.; T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 134 ff.; M. Dogliani, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, p. 43 ff.; P. Ciarlo, *Mitologie dell’indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, p. 26 ff.; M. Ainis, A. Ruggeri, G. Silvestri and L. Ventura (eds.), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998; C. Tripodina, L’“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2018, no. 1; A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, no. 1, pp. 17 ff.; A. de Crescenzo, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, espec. p. 27 ff.

<sup>2</sup> B. Crum, J.E. Fossum, *The multilevel parliamentary field: A framework for theorizing representative democracy in the EU*, cit., p. 264. On the cooperative and competitive dynamics within the field see B. Crum, *Patterns of contestation across EU parliaments: four modes of inter-parliamentary relations compared*, in *West European Politics*, 45(2), 2022, pp. 242-261; and A. Herranz-Surrallés, *Settling it on the multi-level parliamentary field? A fields approach to interparliamentary cooperation in foreign and security policy*, in *West European Politics*, 45(2), 2022, pp. 262-285.

<sup>3</sup> On the “Euro-national parliamentary system” cf. C. Fasone, N. Lupo, *Conclusion. Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System*, in N. Lupo, C. Fasone (eds.), *Interparliamentary Cooperation in a Composite European Constitution*, cit., p. 345 ff.; A. Manzella, *The European Parliament and the National Parliaments as a System*, in S. Mangiameli (ed.), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States*, Springer, Cham, 2017, p. 47 ff.; N. Lupo, G. Piccirilli, *Introduction: the Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in N. Lupo, G. Piccirilli (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, Hart, Oxford, 2017, p. 1 ff. For some criticisms to this formula, see B. Crum, *National Parliaments and Constitutional Transformation in the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, no. 4, pp. 817-835.

<sup>4</sup> See R. Ibrido, *L’evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell’esperienza costituzionale dei sei Stati fondatori*, in R. Ibrido, N. Lupo (eds.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p. 57 ff.; F. Clementi, *La V Repubblica francese e il ciclo di razionalizzazioni degli anni Settanta*, R. Ibrido, N. Lupo (eds.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p. 85 ff.; M. Olivetti, *Il regime parlamentare nell’Europa*

country which has adopted a classically presidential form of government, based on the strict separation between the President, directly elected by the electoral body, and Parliament.

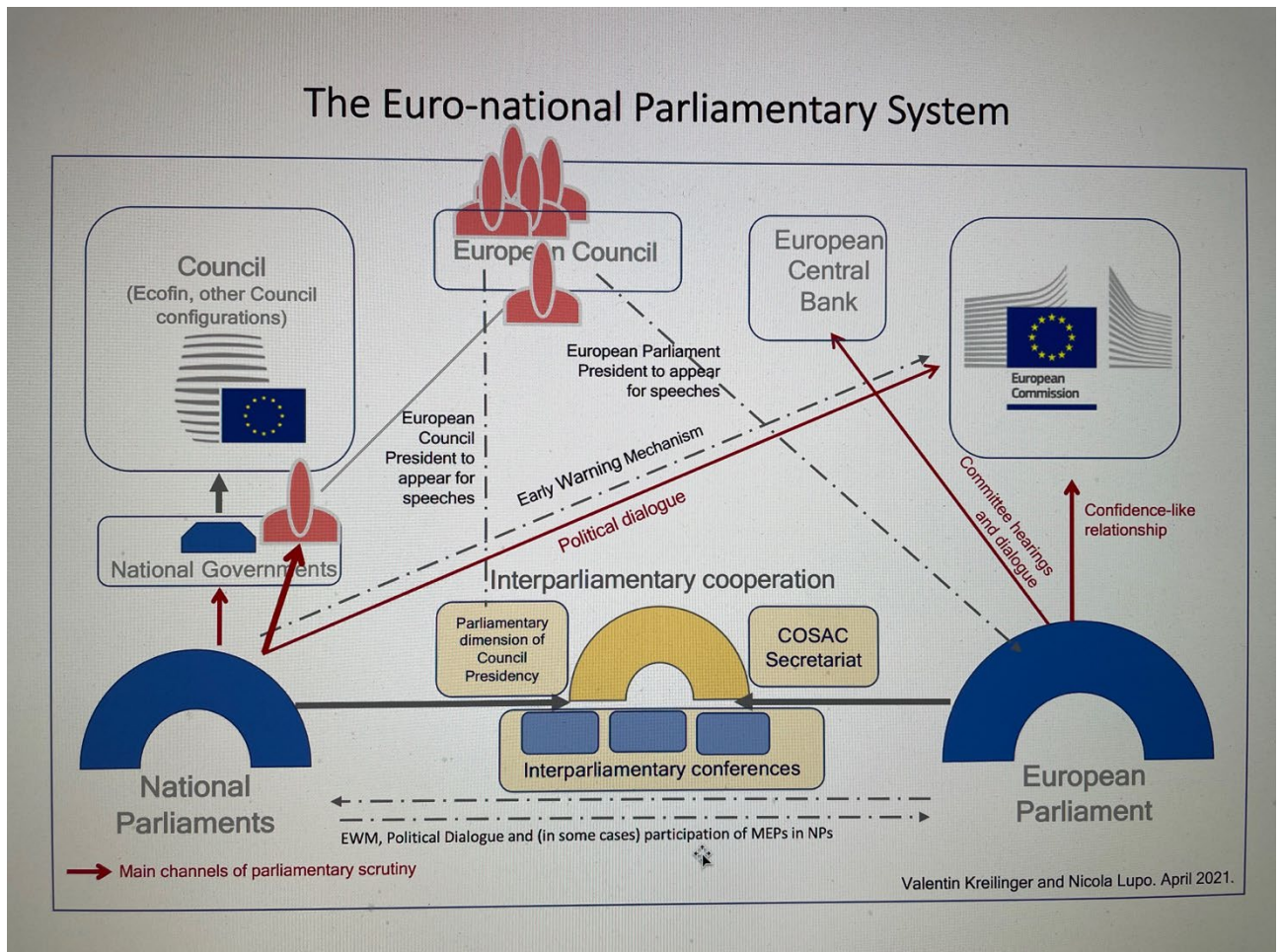
If we add that all six of the founding Member States were characterized, at the time of the foundations of the European communities, by a parliamentary form of government, it is possible to deduce that the confidence relationship between the Government and the Parliament seems to be a sort of “constitutional tradition” within the European Union. And that the entire institutional architecture provided for by the Treaties, as well as the models for the implementation of EU law presuppose, for their orderly functioning, the existence of a confidence relationship between Parliament and the Government within the Member States, in order to completely, although indirectly, ensure the legitimacy and the accountability provided by Article 10 TEU.<sup>1</sup> France is, of course, an exception in this respect, and a very relevant one: as the 2005 referendum on the Constitutional Treaty showed very clearly, whenever the will of a national government and the orientation of its public opinion do not coincide, problems arise not only for that country but for the European Union too.

Anyway, a graphic (simplified) representation of the Euro-national Parliamentary system follows:

---

*centro-orientale dopo il 1989*, R. Ibrido, N. Lupo (eds.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p. 113 ff.

<sup>1</sup> Cf. R. Ibrido, N. Lupo, “*Forma di governo*” e “*indirizzo politico*”: la loro discussa applicabilità all’Unione europea, cit., p. 24 ff.



You might place yourself in either of the national institutions featured in the graphic (either national parliament or national government) and see how many relationships your institution is called upon to develop together with national as well as with the European Union's institutions. Or, of course, vice versa, adopt the viewpoint of a European Union's institution. Or even imagine yourself as one of the bodies of interparliamentary cooperation. All these relationships structure the Euro-national parliamentary system, often giving rise to Euro-national procedures which encompass both European and national institutions and are regulated by both EU and national law.

### 3. The functions of interparliamentary cooperation in the European Union

The concept of the Euro-national parliamentary system helps us to identify the main functions of interparliamentary cooperation in the European Union. To explain its contribution to the overall EU architecture, it might be useful to address some of the myths concerning this dimension, thereby clarifying what interparliamentary cooperation is not, in light of how the system is designed.

First, as is clearly visible from the graphic and as might also be inferred from the text of the Treaties, interparliamentary cooperation does not operate as an additional “virtual” Chamber nor does it create a further and autonomous channel of representation or legitimacy within the European Union. The channels of representation are dual and are necessarily coexisting, according to Art. 10 TEU, arising in the context of the European Parliament on the one hand, and of National Parliaments (and national citizens) on the other.

Second, and at the opposite end of the spectrum, interparliamentary cooperation is not merely an arena reserved exclusively for parliaments, aimed at ensuring a mutual exchange of information and best practices. Of course, these functions can also be served by interparliamentary cooperation, but in the European Union the stakes are necessarily much higher: in this context, interparliamentary cooperation is a tool which is instrumental to policy-making, called upon to strengthen democratic accountability, as well as to influence the crucial confidence relationships existing at the national level and the definition of the general political direction of the European Union.

In more positive terms, this means that interparliamentary cooperation is an essential element that structures the Euro-national parliamentary system and, if appropriately developed, could contribute to increasing the accountability of the (fragmented and therefore powerful) Executives within the European Union.

This function of interparliamentary cooperation has become even more necessary in light of the evolution of the European Union. When the Community method was the only option, there was arguably no specific collective role for national parliaments within the European Communities. Each of them was just called upon to appoint its representatives in the European Parliament and also to scrutinize the activity of its Executive with respect to its European policy. During this era, which, as is well known, ended with the Maastricht Treaty, national parliaments were often hidden behind their Governments, and the general political direction was primarily determined by the European Commission, which represented the main engine of the integration process, whose political accountability was at least partially ensured by the European Parliament.

After the Maastricht Treaty, once the intergovernmental dimension of the European Union had first been created and then further developed in the following years, a clear gap emerged in parliamentary accountability. To put it simply, also relying upon our graphic, having regard to the activity of the European Council as well of other intergovernmental bodies, there is almost no form of effective scrutiny exercised by the European Parliament. At the same time, each national parliament is able, at best, to scrutinize the activity of its own Executive, verifying how it managed to pursue and

protect the national interests<sup>1</sup>. Therefore, there is no mechanism to verify whether, and if so how, the European Council and the other intergovernmental bodies are able to pursue and protect the European interests.

The only institutional mechanisms that, in the current institutional picture, are capable of potentially ensuring this kind of collective accountability of intergovernmental bodies are interparliamentary cooperation, and especially the interparliamentary conferences.

So, in our graphic, we might replace the European Council with other inter-governmental bodies, each with its own distinctive features, and with its own corresponding interparliamentary instrument. For example, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, facing the Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy. Or the Ecofin or even more so, given its informal character<sup>2</sup>, the Eurogroup, in correspondence with the Interparliamentary Conference on The Inter-Parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the EU (the so-called Art. 13 Conference, in relation to which Diane Fromage is going to focus her contribution). Or even EUROPOL, together with the Joint Parliamentary Scrutiny Group on EUROPOL.

Of course, one might argue that all the existing instruments of interparliamentary cooperation are insufficient and propose that new bodies be established. The most renowned proposal in this respect is that advanced by Stéphanie Henneke, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, and Antoine Vauchez, which suggested the establishment of a new assembly for the Eurozone, comprising four fifths national members of Parliament (MPs) delegated by national parliaments from the Eurozone and one fifth members of the European Parliament (MEPs)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> See E. Griglio, *Divided accountability of the Council and the European Council. The challenge of collective parliamentary oversight*, in D. Fromage e A Herranz Surrallés (eds.), *Executive-Legislative (Im)Balance in the European Union*, Oxford, Hart, 2020, pp. 51-66.

<sup>2</sup> Recently confirmed by the CJEU, in the *Chrysostomides* case (joined cases C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P and C-604/18 P *Council v Chrysostomides & Co. and Others* ECLI:EU:C:2020:1028). See I. Staudinger, *The Court of Justice's Self-restraint of Reviewing Financial Assistance Conditionality in the Chrysostomides Case*, in [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), Vol. 6, 2021, No 1, *European Forum, Insight* of 28 May 2021, pp. 177-188. *On the nature of the Eurogroup and on the question of its accountability* see: P. Craig, *The Eurogroup, power and accountability*, in *European Law Journal*, 23 (3-4), 2017, p. 234 ff.; B. Crum, *Parliamentary Accountability in Multilevel Governance: What Role for Parliaments in Post-Crisis EU Economic Governance?*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, p. 268 ff.; M. Markakis, *Accountability in the Economic and Monetary Union: Foundations, Policy, and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2020, spec. p. 120 ff.; V.A. Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, OUP, 2020, spec. p. 123 ff.

<sup>3</sup> S. Henneke, T. Piketty, G. Sacriste, A. Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017, and Idd., *How to democratize Europe*, Harvard University Press, Cambridge, 2019. For a critical discussion of this proposal, see C. Fasone, N Lupo, A. Vauchez (eds), in

#### 4. The differences between interparliamentary cooperation in the EU and parliamentary diplomacy

It is important to emphasize and to clarify the context in which EU interparliamentary cooperation is taking place in order to demonstrate that its nature and function are almost completely different from other forms of interparliamentary cooperation: in the European Union the aim pursued by interparliamentary cooperation is rather distant from so-called “parliamentary diplomacy”<sup>1</sup>. In this case, as already remarked, parliaments are debating matters relating to the political direction (“*indirizzo politico*”) and oversight and are doing the job for which they were conceived: holding the Executive to account and contributing, although indirectly, to the approval of EU legislation<sup>2</sup>.

Notwithstanding this, the instruments used in relation to interparliamentary cooperation in the EU are often the same as those applied to parliamentary diplomacy, although for the purpose of achieving different outcomes. This might generate some confusion, and may also provide some rather easy arguments to those who seek to avoid parliaments’ full development of these functions.

Indeed, many barriers tend to be raised to prevent the full employment of the instruments of interparliamentary cooperation. Of course, this is done first of all by the Executives; sometimes by the European Parliament, which aims to avoid the creation of new bodies it cannot fully control; and in some cases, even by some national Parliaments, which prefer to leave a greater margin of action to the national Governments and to the European Commission in framing EU policies. All these protagonists of the Euro-national parliamentary system thus prefer to assign a very limited role to interparliamentary cooperation and can easily adopt arguments, both explicit and implicit, based on the fact that the main instruments used appear to be extremely similar to those that the same MPs also encounter in their relations with extra-EU institutions.

---

*Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata, Il mulino, Bologna, 2020. See also infra, par. 7.*

<sup>1</sup> The use of the expression ‘parliamentary diplomacy’ has spread widely to identify the tools and procedures used to carry out the fundamental strategies of the ‘external’ activity of parliaments: R. Cutler, *The OSCE Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in Comparative Perspective*, in *Studia Diplomatica*, LIX(2), 2006, pp. 79-93; F.G. Weisglas, G. de Boer, *Parliamentary Diplomacy*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, II(1), 2007, pp. 93-99; L.M. De Puig, *International Parliaments*, Council of Europe, Strasbourg, 2008, espec. p. 22 ff.; A. Malamud, S. Staoridis, *Parliaments and parliamentarians as international actors*, in B. Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Routledge, London, 2011, pp. 101-115.

<sup>2</sup> I have tried to make this argument in E. Griglio, N. Lupo, *Inter-parliamentary Cooperation in the EU and outside the Union: Distinctive Features and Limits of the European Experience*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 3, 2018, p. 57 ff.

This ambiguity helps to explain most of the debates regarding the main features and limits of the interparliamentary conferences. Their establishment as bloated, plethoric bodies, strictly organized according to nationality, and even allowing for a variable composition of national delegations, did not encourage their intensive use as institutions contributing to ensuring the political accountability of the Executives within the EU.

Further elements of weakness arise in relation to the frequency of their meetings, which are held only twice a year, based on a rather ritualistic and inflexible schedule, and to the adoption of very broad and discontinuous agendas and to the lack of continuity in MPs' membership and participation. These arrangements, which were borrowed from the traditional procedures for the meetings of parliamentary diplomacy, do not enable the interparliamentary conferences to adapt their activity to the various stages and contents of the inter-governmental decision-making process in the EU, or to structurally incorporate them into the workings of domestic parliaments<sup>1</sup>. Finally, discontinuity in the presidency and the dependent arrangements of the secretariat, which also derive from the traditional habits of parliamentary diplomacy, represent further weaknesses of the interparliamentary conferences.

### **5. The debate on the administrative dimension of interparliamentary cooperation**

The highlighted peculiarity of the EU experience applies to both the political and administrative dimensions of interparliamentary cooperation. As is well known, some aspects of parliamentary diplomacy also concern parliamentary administrations: that is, the unelected officials who work for and on behalf of elected representatives, providing support services to the institution of parliament<sup>2</sup>.

Given the complexity and the novelty of the instruments of interparliamentary cooperation in the EU, some scholars have depicted them as originating a kind of bureaucratization process, instead of a real democratization, as the latter would require greater involvement of national parliaments in EU decision-making<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> N. Lupo, E. Griglio, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, XL(3), 2018, pp. 358-373.

<sup>2</sup> T. Christiansen, E. Griglio, N. Lupo, *Making representative democracy work: the role of parliamentary administrations in the European Union*, in *The Journal of Legislative Studies*, 27(4), 2021, pp. 477-493

<sup>3</sup> T. Christiansen, A.L. Högenauer, C. Neuhold, *National parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than democratization?*, in *Comparative European Politics*, 12(2), 2014, pp. 121-140. See also T. Winzen, *Bureaucracy and Democracy: Intra-Parliamentary*

Two counter-arguments might be raised in response to this argument, which is rather smart and solid. First, this enlargement of the role exercised by parliamentary administrations might have happened at an initial stage, soon after the entry into force of the Treaty of Lisbon, with respect to some instruments of interparliamentary cooperation and some new mechanisms aimed at involving NPs in the EU decision-making processes, such as the Early Warning Mechanism<sup>1</sup>. That is, when these instruments were designed and first implemented, more leeway was left to parliamentary administrations, as national MPs clearly needed a stronger degree of assistance from their non-elected staff to navigate these complex processes.

Second, the more significant role assigned to parliamentary administrations on European affairs, compared to the role that parliamentary administrations ordinarily exercise on national policies, may be deemed, at least in part, to represent an effect of a relevant difference between the features of European and national policymaking, regarding the blend between politics and expertise-technocracy. In other words, the crucial role typically assigned to expertise-technocracy in the European Union institutional dynamic requires some adaptations in several member States, in which experts and the non-elected usually play a minor role. This difference may be considered, for example, as one of the reasons underpinning the formation of technocratic governments in Italy<sup>2</sup>.

Noting that this rationale might explain the more extensive role assigned to parliamentary administrations in the development of interparliamentary cooperation, it is also possible to point out some options that could help to re-balance the blend between politics and expertise-technocracy in interparliamentary cooperation.

First, assigning a clearer coordinating role to the Speakers' Conference of the multiple mechanisms of interparliamentary cooperation, as imagined by some<sup>3</sup>, might represent a more appropriate level of political

---

*Delegation in European Union Affairs*, in *Journal of European Integration*, 2014, Vol. 36, No. 7, pp. 677–695.

<sup>1</sup> For the remark that the EWM has a marginal impact on EU policymaking and has drawn more attention to bureaucrats and academics than to national MPs, see T. Raunio, *Les parlements nationaux sont-ils mal conseillés? Examen critique du Mécanisme d'alerte précoce*, in *Revue internationale de politique comparée*, 20(1) 2013, pp. 73-88; T. Raunio, T. Winzen, *Redirecting national parliaments: Setting priorities for involvement in EU affairs*, in *Comparative European Politics*, Vol. 16, 2, 2016, pp. 310–329.

<sup>2</sup> See N. Lupo, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, n. 8, 24 marzo 2021, p. 134 ff.

<sup>3</sup> See, with different approaches to the role of the Speakers' Conference, C. Fasone, *Ruling on the (Dis-)Order of Interparliamentary Cooperation? The EU Speakers' Conference*, in *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit., p. 269 ff., and I. Cooper, *The Emerging Order of Interparliamentary Cooperation in the Post-Lisbon EU*, in D. Jancic (ed.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 227 ff.



decision. This is due to the fact that, normally, the Speakers are prominent political figures, while concurrently bearing the responsibility for their parliamentary administrations. Along these lines, a stronger COSAC (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union) should be closely linked to the Speakers' Conference and to the different standing committees (as well as their staff).

A second means of finding a better balance between politics and expertise-technocracy should involve the further development of interparliamentary cooperation through more "interparliamentarism by committee"<sup>1</sup>. Instead of further multiplication of assemblies or conferences, it would be more useful for interparliamentary cooperation to work with greater continuity in smaller groups, in which it is easier for the technical dimension to be given further consideration, especially in the preparatory stages. Moreover, even the establishment of some more document-based exchanges between parliaments should encourage this kind of evolution<sup>2</sup>.

## **6. The effects of Covid-19 and of the possibility of having some "remote" parliamentary activity**

Before 2020 it was commonly remarked that, over the last decade, the European Union had faced a series of crises which had given rise to important systemic reactions at the supranational level and also, in the institutional balance, a further increase in the role of the Executive<sup>3</sup>.

Of course, the pandemic has further accentuated this trend, in ways that have only partially been assessed, in any case making it even more pressing that the mechanisms of parliamentary accountability operate smoothly, in order to scrutinize the increased activity and powers of the executive. In this context, it might make sense to devote some research, in the future months, to the effects which Covid-19, and the consequent spread of digitalization in parliamentary activity, has had on interparliamentary cooperation.

Obviously, it is too soon to draw any conclusion on this matter. My hypothesis, however, is that the development of digitalization has primarily given rise to negative effects on interparliamentary cooperation at the

---

<sup>1</sup> See C. Fasone, N. Lupo, *Conclusion. Interparliamentary Cooperation in the Framework of a Euro-national Parliamentary System*, in *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, cit., p. 345 ff., espec. p. 355 ff.

<sup>2</sup> See E. Griglio, N. Lupo, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance: Filling the Gaps of Parliamentary Oversight in the EU*, in *Journal of European Integration*, 2018, vol. 40, n. 3, pp. 358-373.

<sup>3</sup> Among many, see E. Nanopoulos, F. Vergis, *The Inherently Undemocratic EU Democracy. Moving beyond the 'Democratic Deficit' Debate*, in *The Crisis behind the Eurocrisis. The Eurocrisis as a Multidimensional Systemic Crisis of the EU*, edited by E. Nanopoulos, F. Vergis, CUP, Cambridge, 2019, p. 122 s.; J. White, *Politics of last resort. Governing by emergency in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2020, spec. p. 64 s.

political level. The periodic meetings of MPs have lost their sense of community and of a common experience that the physical meetings generally brought with them. Of course, the use of digital tools allows the participating MPs to preserve more time, and in some ways increases the number and even the quality of potential participants in these events.

On the contrary, digitalization has had more positive effects for interparliamentary cooperation at the administrative level, simplifying the interchange and increasing the frequency of meetings and dialogue between administrators working on the same dossier.

However, as already remarked, parliamentary administrations should not be seen as an autonomous channel of interaction among parliaments. Rather, they must be used primarily to better structure and support the instruments of (political) interparliamentary cooperation. Parliamentary administrations, by contrast with other bureaucracies, are not entitled to autonomous function, but are uniquely aimed at supporting the activity of MPs: this means that the actual content of their activities may vary significantly and is always determined by the leeway that is left to them by MPs. This room to manoeuvre naturally tends to expand whenever, as in interparliamentary cooperation, MPs need to operate within a complex and multilingual environment.

From this perspective, if appropriately used, and if it encompasses both the political and the administrative levels, the increased digitalization of interparliamentary cooperation might encourage committee activity and assist the preparatory work conducted within parliamentary administrations and also within each political party. As always, the activity of parliamentary committees represents a good way of striking a natural and sometimes even an optimal balance between politics and expertise-technocracy. Indeed, it may also be conducted according to new formats, thanks to the possibility of using digital technologies, with which all MPs are gradually becoming more familiar.

## **7. The effects of bilateral agreements between Member States and of a more asymmetrical Europe**

It is well known that asymmetries between the Member States of the European Union have increased over the last two decades and, according to many, will further increase in the near future, if differentiated integration becomes one of the outcomes of the ongoing reform process, possibly even without the need for amendments of the treaties<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> For these hypotheses, see B. De Witte, *The law as tool and constraint of differentiated integration*, EUI RSCAS Working Papers, 2019, n. 47. On the latest trends of differentiated integration, see also the other working papers of the Horizon 2020 project: *Integrating Diversity in the European Union (InDivEU)*, published in the same series.

In parallel, a number of bilateral treaties have more recently been signed: the examples of the “Aachen treaty” (also called “traité d'Aix-la-Chapelle”, in French), signed on January 2019 between Germany and France, and of the “Quirinale treaty”, signed on November 2019 between France and Italy, do not need to be analyzed here in detail.

What can be noted is that these bilateral treaties contain some clauses, such as the ones ensuring the mutual participation of members of the Governments in the national Council of Ministers, once per trimester, which seem to have a mainly symbolic, although important, meaning<sup>1</sup>.

These clauses are mirrored by the connected protocols of interparliamentary cooperation, which consequently aim to strengthen the bilateral interparliamentary cooperation, both at the political level and at the administrative level. In one case, a new (bilateral) Parliamentary Assembly has even been established, composed of 50+50 MPs, which meets twice a year, aimed at bringing their working methods closer and ensuring convergent positions within the European Union<sup>2</sup>. Another example aims to strengthen the cooperation between parliamentary committees and to offer staff study visits and periodical meetings aimed at better coordinating the technical activity<sup>3</sup>.

The message to be conveyed through all these clauses, and the regular bilateral relationships that they anticipate, is that the number of relevant cleavages and possible alliances within the European Union is increasing and that, most of all, there is a continuous activity of “co-governing” or “governing together”, which also has an important influence on the daily workings of the respective governments and parliaments. Such activity can, in certain instances, even overcome the traditional principles of national sovereignty according to which no member of a foreign government or of a foreign parliament may take part in the operation of national institutions.

In the European integration, symbols matter, provided that they are the right ones. In several cases of interparliamentary cooperation as well as in some moments of European integration, European Union institutions remain tied to some symbols of traditional international diplomacy, without considering that these represent ordinary ways in which the European democracy functions. Just to quote one example, one might legitimately wonder whether it still makes sense to take group pictures with national

---

<sup>1</sup> See Art. 24 of the Aachen Treaty, according to which “Un membre du gouvernement d'un des deux États prend part, une fois par trimestre au moins et en alternance, au conseil des ministres de l'autre État”. See Art. 11, par. 6, of the Quirinale Treaty, according to which “Un membro di Governo di uno dei due Paesi prende parte, almeno una volta per trimestre e in alternanza, al Consiglio dei Ministri dell'altro Paese”.

<sup>2</sup> See the “Résolution no. 241, adoptée par l'Assemblée nationale le 11 mars 2019, relative à la coopération parlementaire franco-allemande”.

<sup>3</sup> See the “Protocole de Coopération entre l'Assemblée Nationale de la République Française et la Chambre des Députés de la République Italienne”, signed in Paris, 29th November 2021.

flags in the background at every meeting of the European Council or in every interparliamentary conference, as, while these used to be exceptional diplomatic events, they have become rather frequent occasions of “governing together” in the European Union.

With respect to the effects of a more asymmetrical Europe, it is clear that interparliamentary cooperation may represent a suitable response to the asymmetries among Member States, which have increased in number within the EU in recent decades<sup>1</sup>, provided that its instruments are taken seriously and can adapt their formats accordingly<sup>2</sup>. The European Parliament’s composition and rights to vote, which differ from those of the Council<sup>3</sup>, cannot be adapted to the different formats of enhanced cooperation and differentiated integration without the Parliament losing its identity as a “proper” parliamentary assembly.

In a more asymmetrical European Union, if interparliamentary cooperation is ineffective in increasing accountability within the EU, the only option to avoid a loss of democracy would be to establish new parliamentary assemblies: in theory, one for each format of enhanced cooperation or differentiated integration, or at least for the most important ones. This is the kind of thinking underpinning the previously mentioned proposal to establish a new assembly for the Eurozone. While this proposal is based on a very effective analysis of the many flaws of democratic accountability and parliamentary scrutiny in the Eurozone, it actually seems to complicate an already complex institutional setting<sup>4</sup>. This is particularly the case when one considers that much can be done, as will be highlighted in the conclusion, through taking seriously and further developing the many instruments of interparliamentary cooperation<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> See E. Griglio, N. Lupo, *Towards an Asymmetric European Union, Without an Asymmetric European Parliament*, Luiss Guido Carli School of Government Working Paper No. 20/2014, June 20, 2014 (Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2460126> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2460126>).

<sup>2</sup> For a contrasting experience, as its composition also included the Member States which did not sign that Treaty, notwithstanding the wording of Article 13 of the Fiscal Compact, see E. Griglio, N. Lupo, *The Conference on Stability, Economic Coordination and Governance*, cit., p. 362 ff. and D. Fromage, *European Economic Governance and Parliamentary Involvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution*, in *Le Cahiers Européennes de Sciences Po*, 2016.

<sup>3</sup> See Art. 330 TFEU according to which “All members of the Council may participate in its deliberations, but only members of the Council representing the Member States participating in enhanced cooperation shall take part in the vote”.

<sup>4</sup> See N. Lupo, *A New Parliamentary Assembly for the Eurozone: A Wrong Answer to a Real Democratic Problem?*, in *europeanpapers.eu*, 2018, n. 1, p. 83 ff.

<sup>5</sup> In this respect, see A. Manzella, *Notes on the “Draft Treaty on the Democratization of the Governance of the Euro Area”*, *ivi*, p. 93 ff.

## 8. Conclusion

Overall, instruments of interparliamentary cooperation represent important opportunities for parliamentary and open deliberation on crucial topics. They must be taken seriously as they contribute to fostering participation in determining the political direction of the EU and to strengthening the circuits of democratic accountability. This is also the reason why it is essential to include and to give voice, within the instruments of interparliamentary cooperation, to national oppositions, that would otherwise not be included in the decision-making process<sup>1</sup>.

The need to include national oppositions raises a kind of dilemma, as the composition of interparliamentary conferences and, more generally, of all meetings taking place within the sphere of interparliamentary cooperation cannot be too restricted. At the same time, it is clear that the existence of plethoric bodies and meetings risk endangering their capacity to accomplish their functions, and their operation is expensive. In this respect, indeed, the increased digitalization might help, as it dramatically reduces operating costs and allows, under certain conditions, the organization of successful meetings with a high number of participants<sup>2</sup>. However, interparliamentary cooperation should not be limited to virtual processes only, since this would alter the distinctive nature of this dimension and endanger its constitutional relevance.

After the approval of the Next Generation EU and in the wake of the reform of the Stability and Growth Pact, it is hard to deny that the European Union needs very well designed and properly functioning mechanisms of interparliamentary cooperation. Ensuring democratic accountability and parliamentary scrutiny becomes even more important in a moment in which the European Union, following the initial impact of the pandemic, through grants and loans requested by several Member States and assigned on the basis of plans agreed with the Commission and approved by the Council, is even more strongly influencing the national economic policy and encouraging several important and long-awaited (but also long-opposed) reforms at the national level.

Scrutinizing how the goals of the Recovery and Resilience Facility are pursued and how the national reforms are implemented and achieved is the responsibility of not only the European Parliament, nor of each National Parliament individually. Rather, the discharge of these duties requires their

---

<sup>1</sup> See L. Bartolucci, C. Fasone, C. Kelbel, N. Lupo, J. Navarro, *Representativeness and effectiveness? MPs and MEPs from opposition parties in inter-parliamentary cooperation*, in *RECONNECT Working Paper on Interinstitutional Relations in the EU*, edited by C. Kelbel, J. Navarro, 28 October 2020, pp. 54-81.

<sup>2</sup> On the "questions of visibility, sustainability and practicability" posed by the "growing number of forums for inter-parliamentary cooperation" see, for instance, D. Fromage, *Increasing Inter-Parliamentary Cooperation in the European Union: Current Trends and Challenges*, in *European Public Law*, 22(4), 2016, pp. 749-772, spec. 769 s.

joint involvement in interparliamentary cooperation, as the multi-faceted approach of interparliamentary cooperation helps to ensure that all these tasks are better achieved.

### III. ASSESSMENT AND FUTURE OF THE INTERPARLIAMENTARY CONFERENCE ON ECONOMIC STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE A DECADE AFTER ITS CREATION Ms Diane Fromage, researcher, Marie Skłodowska-Curie fellow, Sciences Po

#### 1. Introduction: The Conference, its origins and characteristics

In the wake of the economic and financial crisis that swept Europe and the world in the late 2000s, several measures were adopted at the European Union level (and by its Member States), primarily to guarantee the sustainability of the single currency. These included the reform of the 1997 Stability and Growth Pact through two legislative packages ('Six Pack' and 'Two Pack'<sup>1</sup>), as well as intergovernmental treaties including the Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) approved in 2012, a decade ago.

The effect of these reforms has been to restrict the prerogatives of national parliaments in budgetary matters, in the sense that they are now more constrained in their budgetary choices, which are made in dialogue with the European authorities, in particular the European Commission, as part of the so-called European Semester procedure<sup>2</sup>. At the same time, the possibilities for control and influence attributed to the European Parliament

---

<sup>1</sup> The Six Pack consists of five regulations and one directive (Regulation No 1173/2011 of 16 November 2011 on the effective implementation of budgetary surveillance in the euro area; Regulation No 1174/2011 of 16 November 2011 laying down implementing measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; Regulation No 1175/2011 of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies ; Regulation No 1176/2011 of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; Regulation No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure; Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on the requirements for Member States' fiscal frameworks). The Two Pack is made up of two regulations which, however, only apply to eurozone Member States (Regulation No 473/2013 of 21 May 2013 laying down common provisions for the monitoring and evaluation of draft budgetary plans and for the correction of excessive deficits in euro area Member States; Regulation No 472/2013 of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance in euro area Member States experiencing, or at risk of experiencing, serious difficulties with regard to their financial stability).

<sup>2</sup> *Inter alia* Crum, Ben (2020) 'Democratic legitimacy in the post-crisis EMU', *Journal of European Integration*, p. 406. However, it has been argued that some national parliaments have, on the contrary, seen their budgetary prerogatives strengthened as they had previously been largely dominated by their executive powers. Fasone, Cristina (2015) 'Taking budgetary powers away from national parliaments? : on parliamentary prerogatives in the Eurozone crisis', EUI Working paper. See on national parliaments in the context of the European Semester: Special issue 'National parliaments, the European Parliament and the democratic legitimation of the European Union economic governance' edited by Diane Fromage and Ton van den Brink (2018), *Journal of European Integration*; Special issue 'Rising to a Challenge? Ten Years of Parliamentary Accountability of the European Semester' edited by Eric Miklin, Aleksandra Maatsch and Tomasz P. Woźniakowski (2021), *Politics and Governance*.

have changed only marginally, insofar as they have remained largely confined to opportunities for dialogue without going as far as the possibility of co-decision, as is now the rule in most European action<sup>1</sup>. However, the TSCG provides that "the European Parliament and the national parliaments of the contracting parties shall together define the organisation and promotion of a conference bringing together representatives of the relevant committees of the European Parliament and representatives of the relevant committees of the national parliaments to discuss budgetary policies and other matters governed by this Treaty" (art. 13). Although contained in an intergovernmental treaty concluded outside the legal framework of the Union, this article refers to Title II of Protocol No. 1 on the role of national parliaments annexed to the Union Treaties, which deals with interparliamentary cooperation.

Title II consists of two articles, Articles 9 and 10, which contain, on the one hand, a general reference to cooperation between the European Parliament and national parliaments (Article 9) and, on the other hand, an implicit reference to the Conference of Parliamentary Committees for European Union Affairs of the Parliaments of the European Union (COSAC, Article 10)<sup>2</sup>. The conference provided for in Article 13 TSCG could therefore have been established in two forms: either in the form of a new interparliamentary conference, as was finally decided, or in the form of a thematic sub-conference of COSAC. The first option was favoured, among other reasons because it avoided the need for an identical number of MEPs and national MPs to attend, as is the case with COSAC, where six MEPs and six MPs from each national parliament meet every six months<sup>3</sup>. In addition

---

<sup>1</sup> This state of affairs is often deplored, for example by academics (Maurer, Andreas (2013) 'From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament', IAI Working papers). However, the validity of this criticism is questionable insofar as economic and fiscal matters continue to fall within the remit of the Member States. In this sense, it could be considered that a procedure which only provides for a decision by the Council without any power of decision for the European Parliament is justified. See on the role of the European Parliament in the field of Economic and Monetary Union (EMU) and the negotiations of the measures adopted to deal with the 2008 crisis: Fasone, Cristina (2014) 'European Economic Governance and Parliamentary representation. What place for the European Parliament?', *European Law Journal*, and on practice in particular in the context of the European Semester: Crum, Ben (2020) 'Democratic legitimacy in the post-crisis EMU', *Journal of European Integration*, p. 406; Fromage, Diane (2018) 'The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?', *Journal of European Integration*.

<sup>2</sup> See articles: Casanella, Pier Giorgio, Lupo, Nicola and Fasone, Cristina (2013) 'Commentary on the Protocol no 1 annexed to the Treaty of Lisbon' In Blanke, Hermann-Josef and Mangiameli, Stelio (eds), *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary*, Springer.

<sup>3</sup> See generally on the debates surrounding the creation of the so-called Article 13 conference and the divergent visions that existed at the time: Cooper, Ian (2014), 'Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference', LUISS Working paper; Fromage, Diane (2016) 'European Economic Governance and Parliamentary Involvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution', *Cahiers européens de Sciences Po*; Griglio, Elena and Lupo, Nicola (2018) 'The conference on stability, economic coordination and governance: filling the gaps of parliamentary oversight in the EU', *Journal of European Integration*; Kreilinger, Valentin (2013) 'The new interparliamentary conference for economic and financial governance', *Notre Europe Policy Paper*.



to the question of the number of MEPs (and, more generally, the size of the various delegations, on which no agreement could finally be reached), there was also, among other issues, the question of whether or not non-signatory states could be full members of the Conference. Not all EU Member States wanted to be bound by all or part of the TSCG: the Czech Republic and the United Kingdom were totally opposed, while Croatia was not yet a member of the European Union. Nevertheless, it was decided that the parliaments of all EU Member States would participate in the Interparliamentary Conference, which is ultimately similar to other interparliamentary conferences, both those that already existed when it was set up and those that have since been created<sup>1</sup>.

Without wishing to recount here once again the difficulties surrounding the negotiations that preceded the establishment of the Interparliamentary Conference on Economic Stability, Coordination and Governance - which will be referred to here as the "Article 13 Conference" as it is commonly known in practice - it should be recalled that these negotiations were particularly long and tedious<sup>2</sup>. They began in 2013 and were not completed until 2015, when different visions were put forward, particularly with regard to the purpose of the Conference and its scope, or the size of the delegations, a subject on which no agreement could be reached, as mentioned above.

According to its Rules of Procedure<sup>3</sup>, the Conference "shall be a **frame of reference for the debate and exchange of information and best practice** on the implementation of the provisions of the Treaty, **with a view to strengthening cooperation between national parliaments and the European Parliament and contributing to ensuring democratic accountability** in the field of economic governance and budgetary policies of the EU, in particular EMU, taking into account the social dimension and without prejudice to the competences of the EU parliaments" (Art. 2.1<sup>4</sup>). The

---

<sup>1</sup> See for a comparison between the various interparliamentary conferences and Europol's Joint Parliamentary Monitoring Group: Fromage, Diane (2018) 'A comparison of existing forums for interparliamentary cooperation in the EU and some lessons for the future', *Perspectives on Federalism*.

<sup>2</sup> However, these difficulties do not represent an isolated phenomenon: the Interparliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy and Common Security and Defence Policy (CFSP/CSDP) set up in 2012 also experienced them at the time of its establishment. See on this phenomenon: Herranz-Surrallés, Anna (2014) 'The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy, West European Politics.

<sup>3</sup> Like the other documents relating to the Conference and its activities, the rules are available on the IPEX platform ([ipex.eu](http://ipex.eu)).

<sup>4</sup> In this sense, this Conference may be better suited to parliamentary scrutiny than other conferences such as COSAC or the CFSP/CSDP Conference, which are intended solely for the exchange of information and best practice. Article 1.2 of the COSAC Rules of Procedure and Article 1.1 of the CFSP/CSDP Conference Rules of Procedure. See generally on the various conferences and the function(s) they could play: Cooper, Ian (2019) 'The Inter-Parliamentary Conferences of the European Union: Discussion Forums or Oversight Bodies?' in Raube, Kolja-Müftüler Bac, Meltem-

Conference meets twice a year, it being understood that the first annual meeting is held in Brussels and is co-organised by the parliament of the State holding the rotating Presidency of the Council and the European Parliament, while the second annual meeting is the sole responsibility of the parliament holding the Presidency and takes place within that Member State (art. 3.1). Moreover, the same division of responsibilities applies to the definition of agendas (art. 3.4). The Conference also operates on the basis of consensus (art. 3.7). In this sense, it is similar to the other existing interparliamentary conferences, with the exception of COSAC, which alone can adopt contributions by qualified majority (art. 7.5 COSAC Rules of Procedure). Lastly, non-binding Presidency conclusions may be presented (possibly in conjunction with the European Parliament at the first annual meeting; art. 6.1).

Given that the process of setting up the Conference was a lengthy one, and above all given that a number of reforms have since taken place in the field of Economic and Monetary Union (EMU), resulting in a further transfer of powers to the European bodies, and at a time when France holds the rotating Presidency of the Council, it seems all the more necessary to take stock of ten years of interparliamentary cooperation in economic matters (2) in order to outline some desirable avenues for future development (3).

## **2. Eight years of interparliamentary cooperation in economic matters**

The main purpose of this report is to show that some of the tensions that existed when the Conference was set up have now subsided, if not been resolved (A). It also highlights the fact that, although the Conference has met as planned, there have been significant developments (B). Finally, it is also worth noting how other initiatives have gradually made up for the shortcomings of the Article 13 Conference (C). Each of these aspects is examined in turn in the following paragraphs.

### *a) Conference that has not suffered from the tensions that marred its creation*

First of all, it should be noted that the question of the number of participants per national delegation did not, in the end, cause any problems in practice insofar as even when meetings are held online, as was the case in 2020 and 2021, there are no more delegations than there are at other interparliamentary conferences which, for example, limit the number of participating members to six (COSAC). On the contrary, an analysis of the lists of participants available on the IPEX platform reveals that the delegations are rather few in number, or even composed solely of

administrators and not parliamentarians, even though the Conference is supposed to enable exchanges between political players. In fact, it would appear that there has been a downward trend in the number of registered parliamentarians in recent years (for some chambers at least), despite the fact that attending meetings is now particularly easy and inexpensive. However, this phenomenon is not only visible in the context of this Conference, but is more widespread, since it is also common in the context of other conferences for parliaments not to make use of all the quotas of participants to which they would be entitled.

An individual qualitative study specific to each chamber or to each parliamentarian would be necessary to determine whether, in the context of the Article 13 Conference as in that of other conferences, this is the expression of a general decline in interest, a lack of interest in the subjects dealt with at a particular meeting, or the expression of general fatigue in the face of virtual meetings, which have become particularly numerous since the start of the Covid-19 pandemic. Whatever the case, there is no doubt that even though some of the delegations were quite large, with more than six members per State, this is not a general trend that applies to all.

It can also be seen that the distinction between signatory and non-signatory states of the TSCG was not made in practice either, since the Czech delegations are, for example, generally rather large. On the other hand, the Croatian delegations may have been smaller, and perhaps the geographical factor played a role in the fluctuations that existed over time, since the Croatian MEPs were more numerous than they had been on other occasions when the Conference met in Ljubljana.

Moreover, while the question of defining the Conference's area of competence had been discussed at the time of its creation, there is nothing in the accessible debates to suggest that this question has continued to pose any difficulty. On the contrary, other subjects not directly linked to the problems of the TSCG, such as economic reconstruction after the pandemic, have been the subject of debate, the latter having been addressed at the meeting held during the Slovenian Presidency in September 2021. It is in this sense that, as we will discuss in the next section, it is regrettable that certain issues, although very important, have never been included on the agenda of the Conference meetings, or have been included only too infrequently.

Finally, the coordination between the Conference and the European Parliamentary Week initiative, organised annually by the European Parliament since 2012, now seems to be working well, especially as both the Conference and the Parliamentary Week have been considerably shortened. The European Parliament launched the European Parliamentary Week (*European Parliamentary Week*<sup>1</sup>) to facilitate interparliamentary cooperation on

---

<sup>1</sup> Information on this subject is available on the part of the Parliament's website dedicated to relations with national parliaments:

the European Semester after the Six Pack and the TSCG had been approved. During the first few years of operation of these initiatives, certain choices regarding the inclusion of certain topics within the framework of the Parliamentary Week (or more precisely the Conference on the European Semester, which makes up the Week with the Article 13 Conference) when they should logically have been debated within the framework of the Article 13 Conference, may have raised questions in the minds of the outside observer, even if they were probably due to political preferences. The clear distinction between the part of the programme dedicated to the Conference on the European Semester and that dedicated to the Article 13 Conference, which has since been largely erased, nevertheless suggests that these difficulties - and even a degree of competition between these initiatives - have not lasted over time.

*b) A decade of interparliamentary cooperation marked by major developments*

This is so because the Conference, and interparliamentary cooperation in economic matters more generally, have undergone major changes since they began ten years ago.

The most significant change has undoubtedly been the changes that have affected the first of the Conference's two annual meetings, organised around the months of February and March. Indeed, even before the Covid-19 crisis, the "Parliamentary Week" had been reduced to one or even two days. The second annual conference organised by the Presidency's parliament has largely been kept to two days (as is also customary for other interparliamentary meetings), with the exception of the one organised in autumn 2021 when the pandemic was in full swing.

The format adopted may have varied, since until 2022 it had been customary for the Conference on the European Semester to take the form of *interparliamentary committee meetings* (ICMs), which are particularly appreciated by national and European parliamentarians as they enable a more concentrated exchange between a smaller number of experts<sup>1</sup>. In 2022, on the other hand, the choice has been made in favour of a *High Level Conference* on the European Recovery Plan. It remains to be seen whether this change will become permanent or whether, on the contrary, and as would undoubtedly be desirable in order to allow a better, more targeted exchange between parliamentarians, the choice will again be made in favour of ICMs in the future.

Furthermore, as mentioned above, the size of the delegations has fluctuated, and has tended to become smaller as time has gone by. Here again, we will have to continue to observe how this trend evolves as the

---

<https://www.europarl.europa.eu/relnatpar/en/conferences/european-parliamentary-week>.

<sup>1</sup> European Parliament (2017) *Relations between the European Parliament and national parliaments. Mid-term report 2016*, p. 18.

Member States (and the Union) are called upon to implement, and above all to find a way of financing, the European recovery plan. Indeed, national and European parliaments undoubtedly have a need, and above all a **duty**, to closely exchange the information in their possession. The *Next Generation EU* recovery plan is unique (and risky) in many respects<sup>1</sup>. It relies on European funds raised on the markets thanks to the guarantee provided by the Member States, which would stand in for the Union if it were unable to repay its debts. Then, insofar as its implementation was part of the pre-existing European Semester, which aimed to improve coordination between national economic and fiscal policies, this Plan once again affects the prerogatives of national parliaments in economic matters. Quite apart from these reasons, the national parliaments and the European Parliament have a duty to do everything in their power to ensure that this Plan does not fail, otherwise there is a risk that public confidence in the integration process will once again be eroded. This is why strong and committed participation within the Article 13 Conference (and the Parliamentary Week) - which must be an opportunity for effective and regular exchanges on the Plan - is essential and must be encouraged and further improved as recalled in conclusion.

As for the issues addressed at the Conference, they were marked by a certain continuity, and evolved according to the progress of the debates taking place at European level, as is normal and logical. For example, the issue of reforming the Stability Pact and integrating EMU has been regularly addressed, as has the fight against tax evasion. Other subjects, such as the challenges of digitalisation and the twentieth anniversary of the euro, were discussed on a more ad hoc basis in response either to the political priorities of the Presidency's parliament or to current events. On the other hand, it is regrettable that certain subjects, such as the Banking Union or financial regulation, have not been sufficiently analysed: the subject of the Banking Union has not been analysed since 2014, even though there have been a number of developments in this area at European level, both in terms of changes to the legal framework and the difficulties encountered by banks that have requested its activation.

*c) Initiatives to supplement and compensate for the shortcomings of the Article 13 Conference*

An analysis of the Article 13 Conference and its evolution would not be complete if it did not take into account other developments that have supplemented it or even made up for its shortcomings.

This is true first and foremost of the European Semester Conference, even though it would undoubtedly be desirable to simplify and recast these

---

<sup>1</sup> See for more details on this Plan and the legal engineering that its approval and implementation required: de Witte, Bruno (2021), 'The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering Of An Economic Policy Shift', p. 635-381.

two initiatives (the European Semester Conference and the Article 13 Conference meeting at the beginning of the year) as a single event.

This is also true of the interparliamentary meeting organised regularly at administrative level by the European Parliament's *Economic Governance Support Unit* (EGOV)<sup>1</sup>. These meetings enable the exchange of information and best practice at a technical level, for example on how parliamentary monitoring of the European Semester is organised. In addition to these meetings on the European Semester, technical *briefings* are also organised in the margins of the Parliamentary Week to enable exchanges between administrators from the national and European parliaments, as well as with administrators from the European Commission.

These two initiatives to promote coordination at the administrative level are undoubtedly to be welcomed. As pointed out in the introduction, the numerous reforms introduced at European level over the last decade have greatly affected the role of national parliaments in economic and budgetary matters: reference is often made to the fact that they have been deprived of their competences in these areas in favour of their governments, which they cannot always control adequately. Indeed, even when parliaments can individually control the position of "their" representative in the Council or the European Council, the fact remains that a mechanism for collective control of these bodies is still lacking<sup>2</sup>. What is more, particularly during the eurozone crisis and to a lesser extent during the Covid-19 crisis, the informal Eurogroup played a key role. This preference for this informal body has nevertheless had disastrous consequences for the national parliaments, whose ability to control what goes on there is more limited, both at national level, as they often lack specific control instruments, and at European level, insofar as the obligations of transparency and publicity relating to Eurogroup meetings are less than those which normally apply in the context of Council meetings<sup>3</sup>. Finally, as the procedures put in place within the framework of the European Semester, and a fortiori those required for the implementation of the European Recovery Plan, are characterised by a high degree of complexity, any initiative that would enable parliaments to be better informed and better able to exercise the role of control that falls to them can only have positive effects. This is all the

---

1 Commission ECON, "Coopération avec les parlements nationaux sur le semestre européen" <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/econ-policies/economic-governance>.

2 See Griglio, Elena (2020) 'Divided Accountability of the Council and the European Council: The Challenge of Collective Parliamentary Oversight' in Fromage, Diane and Herranz-Surrallés, Anna *Executive-Legislative (Im)balance in the European Union*, Hart, p. 51-66.

3 See on this point in relation to the covid crisis: Dias Pinheiro, Bruno and Fromage, Diane (2020) 'Parliamentary oversight of the EU economic recovery plan - lessons learned and what way forward?' in *EU Law in times of pandemic. The EU's legal response to covid-19*. Dolores Utrilla and Anjum Shabbir (Ed.), EU Law Live Press, p. 102-116 and on the accountability of the Eurogroup: Markakis, Menelaos (forthcoming) 'The Political and Legal Accountability of the Eurogroup' in Dawson, Mark and Marikut-Akbik, Adina (ed.) *Theorising and Assessing Accountability in Post-Crisis EU Economic Governance*, Cambridge University Press.

more true when such an initiative makes it possible to establish a dialogue between the national and European levels, whose roles in these procedures differ but are nonetheless resolutely complementary for the reasons already set out.

### **3. Conclusion: Reflections on the future of the Conference**

What conclusions can be drawn from the eight years of existence of the Article 13 Conference?

This Conference, and interparliamentary cooperation on EMU, has functioned with regularity. Certain initiatives, particularly at the technical level, have gradually supplemented the exchanges that have taken place at the political level. However, it is regrettable that the potential of this Conference and of interparliamentary cooperation in this area is not being fully exploited.

For example, as noted above, certain subjects are addressed repeatedly, while others, such as banking union, are largely neglected. **It would therefore be desirable for the subjects debated within the Article 13 Conference to be more varied.**

Then, if the work of the Conference is to have any hope of having any impact, and if the participants are to be able to express their political preferences, and if involvement in the work that takes place within this framework is therefore to be of any interest to national and European MPs, **it is important that the possibility of approving contributions be introduced, as is possible within the framework of COSAC.** Indeed, as pointed out in the introduction, at present only the possibility of adopting Presidency conclusions exists, and this has sometimes even been replaced by simple Presidency summaries. What is more, the Conference is supposed to operate on the basis of consensus. A better way of doing this would be to **modify the existing decision-making method by allowing the use of qualified majority voting.**

In order to guarantee the attractiveness of the Conference, it would be desirable **for genuine exchanges to be established with the Commissioners in charge, and for contact with these Commissioners not to be limited to speeches without any real opportunity for dialogue.** It would also be advisable to **capitalise on the experience now acquired in terms of virtual dialogues to set up, on an informal basis, a regular - and no longer just sporadic - collective dialogue between Commissioners and national and European parliamentarians.** If these exchanges are confined to the six-monthly meetings of the Conference, there is a risk that they will remain superficial. In addition, the potential that they could have for making these highly technical procedures more attractive to already very busy national and European parliamentarians is reduced accordingly.

To help improve the attractiveness of interparliamentary exchanges and the willingness to make political commitments, **the meetings of political groups that have been organised within the framework of the Conference should also be made absolutely systematic.**

**The format and content of the Conference programme should also be flexible: one session should always be reserved for topical issues, while the exchanges themselves should be dynamic and not just a series of extremely brief speeches prepared in advance by the parliamentarians.** Consideration could also be given to **merging the Conference on the European Semester with the Article 13 Conference held at the beginning of the year**, in the interests of simplification and greater clarity.

Finally, it is **absolutely essential that the subject of the European recovery plan should henceforth be automatically included on all the agendas of the Conference meetings, in addition to being the subject of informal interim meetings.**

Only if the members of the Conference take up these issues and introduce further changes in the way they operate and use the Article Conference, as well as in their practice of interparliamentary cooperation in this area, will they be able to compensate for the loss of influence that the adoption at European level of measures to combat the economic and financial crisis and the COVID crisis has caused. The war currently raging in Ukraine and the economic consequences it has already caused only reinforced the urgent need to mobilise in this direction if we want to preserve the European economy, and counter the burgeoning euroscepticism in many EU Member States.



#### IV. THE FUTURE OF EUROPE: WHY DO WE NEED A SECOND CHAMBER IN THE EUROPEAN UNION?

**Mr Guillaume Sacriste, Senior Lecturer, University Paris 1 Panthéon-Sorbonne, CESSP**

The idea of introducing a second chamber into the European institutions was put forward even before the Treaty of Rome. The draft Treaty establishing the European Political Community, adopted on 10 March 1953, already provided for "a Parliament composed of two Houses: the House of Peoples, made up of deputies elected by direct universal suffrage, and the Senate, made up of senators elected by the national parliaments"<sup>1</sup>. This is how Senator Daniel Hoeffel introduced a 2001 report on the creation of a second chamber within the European Union. At the time, there was nothing marginal or far-fetched about the project. It could be supported by a centrist senator with strong pro-European convictions.

Why create such a second chamber? It has been justified from the argument that "despite the increase in the European Parliament's powers, the European Union continues to suffer from a lack of legitimacy". As Daniel Hoeffel's report shows at length, this idea of creating a second chamber has never left the European debate since the beginning of the construction of Europe, so much so that during the Convention on the Future of the Institutions in 2004, one of the nine working groups dealt with this question when the whole Convention was haunted by the desire of its President, Valéry Giscard D'Estaing, to create a Congress of the Peoples made up of delegates from the national parliaments. As Paul Magnette recalls, "it soon became clear during the initial debates that the vast majority of national parliamentarians felt excluded from the European decision-making process and wanted more control over it. The MEPs, supported by most of the delegates from the States that traditionally support it (Benelux, Germany, Italy) were initially hostile to this prospect, fearing that it would weaken the European Parliament"<sup>2</sup>. This hostility is undoubtedly the main reason for its demise.

---

<sup>1</sup> D. Hoeffel, *Information report on behalf of the Senate delegation for the European Union on a second European chamber*, no. 381, annex to the minutes of the sitting of 13 June 2001, p. 4.

<sup>2</sup> P. Magnette, "La Convention européenne: argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale", *Revue française de science politique*, 2004/1, (54), pp. 5-42. The European parliamentarians' more marked opposition to this idea is also reported in A. Dauvergne, *L'Europe en Otage? Histoire secrète de la convention*, Editions Saint-Simon, 2004, p. 130: "We now have to reckon with national parliamentarians, for example. Initially, many of them were neophytes, but through hard work and assiduity, they have acquired real competence. They have organised themselves. They want to have an influence, and they have considerable support to do so: Paris and Berlin - not that the two capitals are playing against the MEPs (Germany gives them their unstinting support), but they are in favour of greater involvement of the national parliaments in the life of the Union; finally, Giscard himself, whose stubborn desire to create a Congress of the Peoples is of great concern to the MEPs. They fear that this body will reduce their sphere of influence. They are also afraid that it will only be the first tooth in a dangerous spiral".

At a time when the ill winds of nationalism are blowing in Europe, this idea should more than ever be put back on the agenda in order to strengthen the legitimacy of a Europe mired in a polycrisis, while continuing its integration by stealth<sup>1</sup>, increasingly dividing European societies and leading to the disengagement of ever larger sections of these societies.

I would therefore first like to show how European government has been profoundly transformed by the recent crisis.

Secondly, I would like to show that Europe's current multi-level structure maintains a number of blind spots that prevent any real democratic control of this government, and that a second chamber is the natural solution to Europe's growing legitimacy deficit.

### **1. The Covid crisis and the strengthening of the governance of the European Semester**

For Daniel Hoeffel, faced with the growing powers of the Councils, it was necessary to create a second chamber of national parliamentarians, to avoid fuelling a democratic deficit, which could only increase with the transfer of new competences.

However, Daniel Hoeffel's prophecy has come true to an extent that he himself probably could not have imagined at the time. European governance is nothing like it was 20 years ago. The power of the European government - and of the Council in particular - has grown steadily since then. At the risk of calling its legitimacy into question. Daniel Hoeffel's argument is a thousand times more valid today than it was yesterday.

What is the diagnosis of the current situation? Following the COVID crisis, we have entered a new era of European governance: an era of centralisation of this European government around *the European Semester*, into which the *NextgenerationEU* plan is now inserted. And even if this centralisation is taking place **by stealth**, it is clear that it is having a series of consequences for the definition of public policies at European and national level.

The creation of the *European Semester* in 2010 has had the effect of further framing the macroeconomic policies of the eurozone Member States and, in fact, beyond the eurozone itself. An **ever more detailed** set of surveillance **instruments** has been perfected, accompanied by ever faster and more automatic **sanctions**. Strict supervision of national budgets, macroeconomic balances and the economic policies of Member States has gradually been put in place.

---

<sup>1</sup> Reference to L. Cram I. Tömmel, and A. Verdun, From "integration by stealth" to "good governance" in EU social policy, Boulder, 2008 and more recently: Y. Mény, "Managing the EU Crisis. Another of integration by stealth?", *West european politics*, 37, 2014.

The *country-specific recommendations* have been expanded and the definition of the economic policies to be coordinated within the Union has been broadened to include certain social and employment policies, on which the *European Semester* no longer refrains from making suggestions. At the instigation of President Juncker, a battery of indicators has been incorporated into the *European Semester*, reflecting the objectives of the *Social Rights Framework* and making it possible to evaluate the social and employment policies of the Member States<sup>1</sup>.

The important thing to remember here is that since its creation ten years ago, the *European Semester* has become increasingly sophisticated and has attracted more and more new sectors of public policy. The latest avatar of this dynamic is Ursula Von der Leyen's *Green Pact*. In December 2019, the new President incorporated the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs), which have in turn been included as indicators for the *European Semester*.

In short, since 2010, the *European Semester* has become, in successive layers, the main steering body for the Union's policies.

Until very recently, the question was raised as to the binding nature of this paraphernalia, which was initially presented in the guise of soft politics<sup>2</sup>. This question was decisive in deciding the related question of whether or not this powerful government of the *European Semester* really existed. Was it a fantasy or a reality? There seemed to be little compliance with the country-specific recommendations, and although the procedures for excessive deficits were becoming more widespread, they did not lead to any sanctions, nor did the almost equally numerous procedures for excessive macroeconomic imbalances<sup>3</sup>.

The adoption of the *Next generation EU* plan has completely changed this situation. And particularly its centrepiece: *the Recovery and Resilience Facility*<sup>4</sup>. Why? Firstly, the *European Semester* remains the general framework for coordinating the economic and social policies of countries whose currency is the euro. As the Commission pointed out last November, it "provides a well-established framework for coordinating the economic and

---

<sup>1</sup> On the development of the *European semester*, we refer to G. Sacriste and A. Vauchez, "L'Euroisation de l'Europe. Trajectoire historique d'une politique hors-les-murs et nouvelle question démocratique", *Revue de l'OFCE*, 164, 2019, pp. 5-46. <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-164OFCE.pdf> and G. Sacriste, "The democratic challenge of post-crisis Europe", AOC, 1 September 2020. at <https://aoc.media/analyse/2020/08/31/le-defi-democratique-de-leurope-dapres-crise/> On the social dimension of the *Semester*, see in particular: A. Crespy, *l'Europe sociale. Acteurs politiques, débats*, ULB, 2019, p. 206 et seq.

<sup>2</sup> See : European Court of Auditors, "The *European Semester*: country recommendations address important issues but implementation leaves much to be desired", *Special Report*, 16/2020, See also: <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-164OFCE.pdf>

<sup>3</sup>[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL\\_IDA\(2020\)651368\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651368/IPOL_IDA(2020)651368_EN.pdf)

<sup>4</sup> Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the *Recovery and Resilience Facility*.

employment policies of the Member States and will continue to play this role in the recovery phase<sup>1</sup>. As a result, the Commission intends to reinstate virtually all the instruments of the pre-crisis European Semester, which had seemed ill-suited to the exceptional period that the Union has just experienced. It will therefore propose that the Council once again adopt *country-specific recommendations* in spring 2022<sup>2</sup>. This was clearly announced in the *Communication on the annual review of sustainable growth*. But the idea is that, from now on, these *Recommendations* should be linked to the National Recovery and Resilience Plans, because the Recovery and Resilience Facility, according to the new institutional architecture, is well and truly embedded in the *European Semester*. This is why the Commission is insisting, for example, that these recommendations "will help and reinforce States' efforts in the framework of their recovery and resilience plans, while highlighting emerging challenges to accelerate twin transitions and strengthen resilience". These recommendations will also include recommendations on Member States' budgetary positions as envisaged by the Stability and Growth Pact. *Country Reports* will also be published again, taking stock of the implementation of the National Plans for Recovery and Resilience against their targets and milestones. The *Country Reports*, *In-depth Assessments* and *Proposals for Country-Specific Recommendations* will form part of the Spring 2022 package of the European Semester.

But as many authors have pointed out, by linking the *Recovery and Resilience Facility* and the *European Semester* in this way, the European executives<sup>3</sup> have fundamentally changed the nature of the European Semester "from a non-binding structure for coordinating economic policies to a much more forceful vehicle for allocating central economic impetus"<sup>4</sup>. This strengthening of the Semester's compliance is achieved by allowing Member States to identify their relevant targets, milestones, and timetables against which implementation efforts will be assessed and by providing financial incentives in exchange for structural reforms (the reforms listed in

---

<sup>1</sup> European Commission, "Communication from the commission to the european parliament, the european council, the european central bank, the european economic and social committee, the committee of the regions and the european investment bank", *Annual sustainable growth survey*, 2022, Brussels, 24 November 2021.

<sup>2</sup> See also: "the future of the european Semester in context of recovery and Resilience Facility - Council conclusions" and for example: "calls for a swift return to the core elements of the european semester in the 2022 cycle, especially reintating country reports and country specific recommendations".

<sup>3</sup> The link between the Semester and the Facility can be found in the conclusions of the July 2020 European Council: "The criteria of consistency with the country-specific recommendations, as well as strengthening the growth potential, job creation and economic and social resilience of the Member State shall need the highest score of the assessment. ". And with an evocative title: T. Nguyen and N. Reddeker, , "How to make the marriage work. Wedding the recovery and resilience facility and the European Semester", *Hertie School, Policy Paper*, 31 January 2022.

<sup>4</sup> B. Vanhercke and A. Verdun, *From the european Semester to the recovery and resilience facility. Some social actors are (not) resurfacing*, *ETUI Working Paper*, 2021/13, p. 34. See also S. Bekker, "The EU's Recovery and resilience facility: a next phase in the EU socioeconomic governance?" *Politics and Governance*, 9 (3), pp. 175-185.

the Semester's country-specific recommendations). Taken together, these developments increase the pressure on Member States to implement the country-specific recommendations. As the authors point out, the European Commission and national stakeholders have a powerful new opportunity to combine the stick of the *Country-Specific Recommendations* with the carrot of significant funding from the Facility<sup>1</sup>. In this way, the Recovery and Resilience Facility "upgrades" the *Semester*, because it offers financial incentives in exchange for a set of coherent public investments and (potentially painful) reforms, and thus gives Member State governments the means to counter domestic resistance to the Semester's recommendations.

In short, in order to obtain funding for their *National Recovery and Resilience Plans*, Member States now have to go through the *European Semester*, and in this context, it is worth pointing out that the Commission has a certain discretion in assessing the milestones and targets that Member States must achieve, and can delay or cancel payments without even needing the formal consent of the Council. These links between the European Semester and the recovery and resilience funds are omnipresent at all stages of the production, validation and implementation of the plans, which are carried out by the same complex of national and European executives, the same ones who set up the *European Semester*:

*The three stages in the adoption of national recovery and resilience plans and the European Semester :*

*a/Discussions upstream of the National Recovery and Resilience Plans.*

In addition to taking into account the country-specific Recommendations, it should be noted that the national recovery and resilience plans were prepared upstream in concert between the national administrations and the European Commission, which guided them in order to comply with the Facility Regulation, which defines no less than 11 criteria for assessing these plans with two reference values: 37 % in favour of green investments and 20 % supporting the digital transition. The national plans themselves must be structured around 6 pillars, including 1/the Green Transition, 2/the Digital Transformation and 3/education.

Within the Commission, it is the new task force, RECOVER, created in August 2020 within the Secretariat General, which has been entrusted with this task with the help of DG REFORM and the Technical Support Instrument (TSI), responsible for advising the Member States on ways of implementing the structural reforms recommended by the European Semester or provided for in the national plans for recovery and resilience. It is the RECOVER task force that prepared the acts approving the national plans; it is the task force within the Commission that monitors the progress made by the Member States in implementing the plans; it is the task force that now analyses the periodic reports on the progress made; and it is the task force responsible for coordinating the plans with the European Semester. Moreover, demonstrating the centrality of the European Semester in this process, a special adviser and coordinator of the European Semester, Johannes Luebking, has taken up a direct position in the RECOVER organisation chart, alongside its director, Céline Gauer.

---

<sup>1</sup> *Ibidem* p. 34

*b/Council implementing decision*

These National Recovery and Resilience Plans were then approved by an implementing decision of the ECOFIN Council of finance and economy ministers on a proposal from the Commission. This time, it is the senior national treasury officials within the Economic and Financial Committee who come into play to prepare these Council decisions. By October 2021, 22 national plans had been approved by the ECOFIN Council, with these approval decisions leading to an initial disbursement of 13 % of the funds to which each State was entitled.

So who actually approved these national plans? The usual suspects of the Semester: the ECOFIN Council, the Eurogroup, their preparatory committees, the Economic and Financial Committee and the Eurogroup working group, DG ECFIN, DG REFORM, responsible for supporting structural reforms within the Member States, and now the RECOVER task force within the Commission's SG, which carried out the initial evaluation work. In other words, the executives of the Member States and the administrations of the European Commission, recently reinforced with the creation of DG REFORM in January 2020 and the RECOVER task force created in August 2020.

However, in the context of this upstream negotiation procedure for national recovery and resilience plans, everything seems to indicate that the exchanges between the Member States and the Commission departments and the Council and its committees have not only been transparent. The example of Italy has now been leaked to the press<sup>1</sup>. The National Recovery and Resilience Plan was modified by the government between its validation by the Italian Parliament and its final validation by the Council and the European Commission.

In other words, the national and European executives have in reality largely freed themselves from any national parliamentary control in drawing up these plans, but we will come back to this point later.

*c/ Genesis of the implementing decision*

Finally, the Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility provides that downstream of this process of producing national plans, disbursements will be made as and when the milestones and targets they have defined are reached by the States and all or a significant part of the country-specific recommendations are taken into account. Once again, the Commission's RECOVER Task Force, DG ECFIN and the Economic and Financial Affairs Council on behalf of the ECOFIN Council will be responsible for this monitoring, which will determine future disbursements. Article 24(6) specifies that the European Commission may establish that the milestones and targets set in the Council implementing decision have not been achieved satisfactorily, in which case payment of all or part of the financial contribution and, where applicable, the loan will be suspended. In this case, after 18 months, without tangible progress on the relevant milestones and targets, the Commission even has the option of terminating the agreements and proceeding to reimburse the pre-financing by the State at fault.

The Facility's disbursements are also more directly linked to some of the European Semester's own pre-crisis mechanisms, while partly reshaping these sanction mechanisms. Thus, according to Article 10 of the Regulation, the Commission may submit to the Council a proposal to suspend all or part of the commitments or payments, for example where the Council has adopted two successive recommendations in the same procedure concerning excessive imbalances on the grounds that a Member State has presented an insufficient corrective action plan, referring directly to Regulation (EU) 1176/2011 on the Six-Pack.

---

<sup>1</sup> "Despite its commitment to transparency, Brussels refuses to reveal documents on the European recovery plan", *Le Monde*, 9 February 2022.

In short, the national recovery and resilience plans are, at every stage of their production, supervised by the players in the European Semester, both upstream and downstream of the decision to disburse funds from the facility. But the European Semester has been modified and strengthened as a result, since it operates in return with a system of very powerful incentives for the Member States - 'carrots' - identified in this form by most of the authors and the Commission's internal testimonies<sup>1</sup>. Moreover, we can note, once again following the Commission, that these financial incentives from the Facility's funds are all the more powerful and effective because "private investment could also be encouraged by public investment programmes, including financial instruments, subsidies and other instruments". The Facility's funds are all the more incentive as they act as a lever for private investors.

This European government of the Semester, now armed with a carrot and a stick, is therefore giving lasting direction to economic, financial, social and environmental investments by all companies in the Member States. It has therefore become more effective, and has established itself as the most powerful government the Union has ever known.

## **2. Some of the shortcomings of this post-Covid European Semester government.**

From the point of view of convergence and financial stability, we can nevertheless note, as some authors have done<sup>2</sup>, that the pressure exerted by the Semester, thanks to the funds of the Recovery and Resilience Facility, is of course not the same from one country to another, and that this could become very problematic: those who have received the most and/or are the most dependent on these funds are under greater pressure from the Semester than those for whom these funds remain marginal in relation to GDP. In other words, the richest of the beneficiary Member States are less dependent on these funds than the poorest, so that the institutions of the Semester have less influence on the former than on the latter. However, from a financial point of view, we know that the surpluses generated by countries such as Germany and the Netherlands over many years should lead to structural reforms and public and private investment in these countries, and the Semester should, no doubt just as much as in southern countries such as Greece and Spain, or central European countries such as Hungary and

---

<sup>1</sup> B. Vanhercke and A. Verdun, *From the European Semester to the recovery and resilience facility. Some social actors are (not) resurfacing*, ETUI Working Paper, 2021/13, p. 34 et voir aussi T. Wieser, « What Role for the European Semester in the recovery plan ? », *In-Depth Analysis, request by the Econ Committee, E-Gov, October 2020* et T. Nguyen et N. Reddeker, « How to make the marriage work. Wedding the recovery and resilience facility and the European Semester », *Hertie School, policy Paper*, 31 janvier 2022.

<sup>2</sup> T. Nguyen et N. Reddeker, « How to make the marriage work. Wedding the recovery and resilience facility and the European Semester », *Hertie School, policy Paper*, 21 janvier 2022.

Poland, be able to exert economic and/or political pressure in favour of these reforms and equally necessary investments, which it cannot do as it stands<sup>1</sup>.

The authors also stress a second point. For the first time, they say, the facility is introducing investment plans and long-term reforms into the European Semester. The national plans include, as we have noted, milestones and targets for a set of investments and reforms that Member States must undertake before 2026. However, a lot can happen between now and then. As the national plans will be the main instruments for coordinating national economies for the next four or five years, a key question is to what extent and when the national plans could be adapted or amended to future cyclical and structural developments.

In these circumstances, a number of factors should be taken into account, which could render these national plans at least partially obsolete. Firstly, certain investment projects may not produce the expected results. Plans for long-term investments are always likely to change over time, either in terms of their size or their relevance, in which case European resources could be better spent elsewhere.

Secondly, European priorities can change; this is true for both investment and structural reform. New reforms or new investments may emerge, which could prove particularly urgent from a European point of view.

Finally, there will be political changes within the Member States, and new governments may wish to change their priorities, including within the framework defined by the various European recommendations.

What does the Facility Regulation provide for in such cases? According to Article 21 of the Regulation, beneficiary countries may request that their national plans be amended "on account of objective circumstances". In this case, the Commission has the power to consider whether or not the reasons put forward by the Member States are justified, and if it considers them to be unjustified, it can reject the Member State's request outright. There will therefore be a political bargain between the State wishing to amend its plan and the Commission, and this will no doubt raise the previous question of asymmetry, depending on whether "you are powerful or miserable...".

It is easy to see the extent to which the governance of these mechanisms is likely to pose a problem, and the question arises as to who will control the evaluators.

---

<sup>1</sup> *Ibidem.*



### **3. Powerless parliamentary scrutiny**

But who will control this post-Covid European Semester government? Is it the European Parliament? Or the national parliaments? Daniel Hoeffel had already warned us that the European Parliament, lacking legitimacy, did not have the capacity to do so, because MEPs cannot establish the same link with citizens as national parliamentarians.

#### *a) Scrutiny by the European Parliament*

The marginalisation of the European Parliament is most evident in the design and monitoring of national plans, which are the basis for European disbursements.

Firstly, as we have seen, the design of these national plans does not involve the European Parliament, and the validation of these plans takes the form of a Commission proposal adopted by the Council. The Commission then makes successive disbursements by means of a delegated implementing act. Here again, the European Parliament has been completely excluded.

Finally, the regulation makes provision for transparency and information to be provided to the European Parliament. According to articles 25 and 26 of the regulation on the facility, the Commission shall simultaneously communicate to the European Parliament and the Council the recovery and resilience plans officially presented by the Member States and the Council's implementing decisions. Every two months, the competent committee of the European Parliament may ask the European Commission for a progress report on the milestones and targets set out in the plan and/or a more general progress report on the plans. And on this basis...the European Parliament can, if necessary, give its opinion by means of a resolution. Its power over this monitoring is therefore only consultative and a posteriori.

Moreover, on 20 May 2021, the European Parliament adopted a resolution on its right to be informed about the ongoing evaluation of national recovery and resilience plans, in which it reminded the Commission, for example, of its obligation under the FRR, to provide Parliament with all relevant information on progress in implementing the FRR Regulation and to take account of any elements arising from opinions expressed in the context of the dialogue on recovery and resilience, including opinions expressed by the relevant committees and resolutions adopted in plenary.

In short, the European Parliament intervenes downstream of the European Commission's assessments and has no positive means of influencing the most important decisions taken by the Commission and the Council, such as the decision to suspend the Facility's funds. Nor does it have the power to intervene in the traditional tools of the European

Semester, such as the definition of country-specific recommendations, the excessive imbalance procedure or the excessive deficit procedure.

Daniel Hoeffel's point about the continuing inability of the European Parliament to control the powers of the executive is therefore more relevant here than ever. In fact, it could well be demonstrated that European parliamentarianism has been institutionalised in a distorted form, which at best only gives it the power to inform a posteriori.

*b) Scrutiny by national parliaments*

If the European Parliament does not control this European government of the post-covid semester, in this multi-level European architecture, we must undoubtedly turn to the national parliaments. For example, when the regulation on the Facility was adopted, national parliaments exercised upstream control over their government's position in the Council negotiations.

On this point, however, let us again refer to Daniel Hoeffel, who points out a structural problem with the argument that the control of national parliaments is real and is exercised through control over their national governments. In his report, he points out that "in each Member State, the national parliament contributes to reducing the democratic deficit of the Union through the control it exercises over the policy pursued within the Council by its government. But this is not enough, because the control that each national parliament exercises over each government is limited by the fact that governments do not act in isolation within the Council and that their positions influence each other"<sup>1</sup>.

In short, at European level, the control exercised by national parliaments is very marginal since it only concerns the position of their government taken individually. The solution advocated by Daniel Hoeffel is for national parliaments to work in tandem with the executive; in other words, a second chamber made up of national parliaments<sup>2</sup>.

If we now turn to the way in which national recovery and resilience plans have been adopted at national level, it seems to have been as if, in many countries, national parliamentarians had no need to be aware of and actively involved in the definition of these plans. A recent study by Follow the money, a platform of European investigative journalists<sup>3</sup>, revealed that in Germany, Belgium, the Czech Republic, Slovenia, Poland, Romania and Denmark, the government adopted the recovery and resilience plans without a formal vote in Parliament, but at most informed the relevant committees of the progress made and the priorities set. The Romanian Prime Minister,

---

<sup>1</sup> D. Hoeffel, *Information report .....*, op. cit, p.13

<sup>2</sup> "As governments work together, national parliaments must also work together if they are to establish a genuine democratic dialogue with the Council. It is therefore necessary to put in place the means to establish this dialogue between national parliaments on a regular basis", *ibidem*, p. 13.

<sup>3</sup> <https://www.ftm.eu/articles/corona-recovery-fund-europe>

Forin Cîtu, for example, stated: "*The plan does not have to go before Parliament, it is a government project [...] is something we can do, but it does not have to be voted on by Parliament, there is no need for a vote, there is no need for a debate*". (May 2021).

In Poland too, the national recovery and resilience plan has never been ratified by parliament. The government's plan was proposed shortly after the ratification of the own resources decision. This coincidence created confusion among the political parties who did not require a formal vote to ratify the national plan.

More specifically, in Italy, the Investigative Reporting Project Italy (IRPI) revealed that national parliamentarians had voted on a plan that differed from the one sent to Brussels<sup>1</sup>. Some € 400 million that was supposed to be earmarked for digitisation was reallocated to the green transition and sustainable mobility. Before sending the plan to Brussels, Prime Minister Mario Draghi had also changed the details of tax reform, public administration reform and judicial reform.

In France, at a joint hearing of the National Assembly's Finance Committee and European affairs Committee, Economy and Finance Minister Bruno Lemaire argued that the structural reforms included in the national recovery and resilience plan had not been imposed on France by the European Commission, since they were part of the French recovery plan France Relance, even claiming that these reforms, like those of unemployment insurance, were part of Emmanuel Macron's presidential programme and had therefore been ratified by the French people, no doubt implying that they did not have to be formally adopted by Parliament<sup>2</sup>.

In short, the national parliaments have so far played only a very marginal role in the creation of these plans, which seem to have been primarily windfalls for the executives, who have been able to see in them, within the limits of the constraints imposed, a windfall redistributed in their name to privileged clienteles and projects.

#### **4. What about the scrutiny by a transnational assembly composed of national parliamentarians<sup>3</sup>?**

All in all, then, what emerges from this dual structure is not a dual democracy at European and national level, but a set of democratic blind spots in which neither the European Parliament nor the national parliaments are able to exercise any real control over a powerful European government. Why is this? Because the European/national binary does not take into

---

<sup>1</sup> <https://irpimedia.irpi.eu/greenwashing-pnrr-industria-gas/>

<sup>2</sup> <https://irpimedia.irpi.eu/greenwashing-pnrr-industria-gas/>

<sup>3</sup> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/plan-national-pour-la-reprise-et-la-resilience-de-la-france-audition-de-bruno-le-maire-et-olivier-dussopt> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste and A. Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017.

account the European and national intertwining of the government of the post-Covid European semester. Only an assembly of national parliamentarians, made up on a *pro rata* basis of the political groups in the national parliaments, would be a symmetrical structure to the Council of the Union, capable and legitimate of controlling its acts. It is such an assembly that we defined five years ago in *For a Treaty on the Democratisation of Europe*<sup>1</sup>.

By intervening, by definition, at the heart of the sovereignty of States, the question already arose as to the extent to which the European Semester did not limit or undermine the democracies of the Member States, a question raised a long time ago by authors such as Peter Mair<sup>2</sup>. The *European Semester*, coupled with the *Recovery and Resilience Facility*, poses a slightly more crucial problem that will continue to grow as European integration progresses in the most sensitive areas of state sovereignty, whether these be international issues, as Daniel Hoeffel has already pointed out, or issues of macroeconomics, taxation, investment and national structural reforms.

An assembly of delegates from national parliaments, whose legitimacy would be firmly rooted in national democracies but which would intervene at European level, thus blurring the boundaries between the national and the European, in a symmetrical way to the blurring of the Semester's instruments, should, for example, have the legitimacy to validate or invalidate the *country-specific Recommendations*, the purpose of which is to influence national democracies. But unlike what happened with the creation of the single market through *negative integration*<sup>3</sup> and the *mutual recognition of standards*, the national parliamentarians meeting in this assembly would have no interest in leading a general race towards low standards, driven by the pressure of transnational competition, since by exerting downward pressure on the standards of another member state of this transnational assembly, they would automatically exert downward pressure on the standards of their own member state. To put it another way, the structural situation is partly similar to that within the Council, with the exception of the vetoes that no national delegation has in this assembly. All in all, therefore, it is reasonable to think that within this transnational assembly, the pressure could be reversed in favour of defending higher standards, with each of the national parliamentarians having an interest in defending such standards for the others, since it can be assumed that once freed from the question of competition between States, each loses the decisive reason to favour low standards for their fellow citizens.

---

<sup>1</sup> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste and A. Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017.

<sup>2</sup> P. Mair, *Ruling the void. The hollowing of western democracy*, Verso, 2013.

<sup>3</sup>On *negative and positive integration*: "Negative integration means the abolition of customs duties, quantitative restrictions and other barriers to trade or obstacles to free competition. Positive integration, on the other hand, consists in rebuilding a system of economic regulation at the level of a larger entity", F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences po, 2000, p. 53 et seq.

*First example:* let's assume that a *country-specific Recommendation* is formulated stressing the need for massive public investment in infrastructure or education in Germany, as well as a more generous wage policy (this assumption is not completely fictitious...). This *Recommendation* should therefore be discussed within this transnational assembly. We can assume that a majority of German parliamentarians from the CDU and the FDP would not support this recommendation, on the grounds of defending the sacrosanct balanced budget.

However, a majority within this transnational assembly might support this recommendation for reasons linked to the rebalancing of Germany's trade surplus, which has benefited from the euro to the detriment of most other countries in the euro zone/Union<sup>1</sup>. One might also think that the Assembly would specifically link the implementation of this *Recommendation* to Germany obtaining funds from the *Recovery or Resilience Facility* in incentive proportions, thus wielding the carrot and stick in favour of the general European interest. The assembly would thus put pressure on the German government, a pressure that the European Union has so far been unable to bring to bear on Germany. One might even think that, at the end of the process, Germany could be condemned if it did not change its policy, as part of a procedure for macro-economic imbalance, which the transnational assembly would vote on.

*Second example:* a reform of retirement pensions, included in the country-specific recommendations for France and a condition for obtaining funds from the recovery and resilience facility, could be discussed within this transnational assembly. One might think that those French parliamentarians who would be in favour of the reform would have an interest in trying to build a vast transnational coalition in order to obtain a majority with arguments that would no doubt be primarily political based on the traditional right/left divide, in this case support for the reform in question tends to come from the right. The arguments put forward would also undoubtedly have national dimensions, emphasising specific French characteristics: for example, it is conceivable that the French MPs in favour of reform would emphasise the constraints imposed by the sustainability of the French debt and the need to reduce public spending in France. But within this transnational assembly, it is reasonable to think that a third dimension would emerge from the debates: a dimension specific to transnational dynamics. In the exchanges that would take place between national parliamentarians, we can bet that transnational European solutions for financing pensions could be invoked in order to achieve certain European convergences. These solutions towards high European standards could be partly compensated for by the least performing States. For example, European solutions could envisage the creation of a *European Pension Reserve*

---

<sup>1</sup> For example: on the excessive imbalance mechanism and German surpluses: P. De Grauwe, "In search of symmetry in the eurozone", CEPS Policy Brief, No. 268, 2012.

*Fund*, capable of financing part of the pensions of Member States according to a distribution key modelled on that of the recovery and recovery facility.

In other words, whereas national logic alone predominates in the framework of each national parliament taken one by one, as is the case today, giving priority to the national interest and therefore to every man for himself, this transnational assembly, This transnational assembly, comprising representatives from each national parliament, would force the national parliamentarians to play a collective game of *positive integration* with a view to building transnational European majorities, the creation of which would be facilitated by the use of the carrot and stick of obtaining or withholding funds from the recovery and resilience facility. It is also clear that, on the whole, this type of logic prevails within the European Parliament. But only a transnational assembly of national parliamentarians would be capable of legitimately intervening at the very heart of national sovereignty, as the European Semester is currently doing in a symmetrical fashion, without any controls.

## SESSION 4

### CONSTITUTIONS, SOVEREIGNTY AND EUROPEAN LAW

#### I. INTRODUCTION:

**Mr Jean-François Rapin, Chairman of the European affairs Committee of the French Senate**

Last October, Poland's Constitutional Court proclaimed the primacy of the Polish Constitution over the European treaties. This decision, which some have interpreted as a legal "*Polexit*", has raised the delicate issue of the relationship between EU law and national standards throughout Europe.

This issue is as old as the European Union itself, since it involves bringing together two interlocking but at the same time distinct legal orders, each with its own hierarchy of norms. The fears are well known: denial of sovereignty, challenges to the "constitutional identity" of the Member States, "government of the judges", and so on.

Behind this apparently legal question, there are of course political debates. Today, it is about the state of the rule of law in Poland and Hungary. Last year, on another level, the debate centred on the appropriateness, from a German perspective, of the policy pursued by the European Central Bank, when the German Federal Constitutional Court, in its ruling of May 2020, challenged a decision of the Court of Justice of the European Union, giving rise to great emotion in Europe. In France, too, this debate has arisen as a result of recent rulings by the European Court of Justice that are perceived as threatening national security, because they call into question the collection of data useful in the fight against terrorism or because they interfere with the working time of military personnel.

The national parliaments, which are both the constituent power and the source of the European legal order, are at the heart of these tensions between constitutions, regional law and European law. Yet, they could also become part of the solution...

Our fourth and final session will therefore be devoted to this debate, with a view to understanding all its legal subtleties, gaining a better understanding of the Polish and German episodes and seeking solutions.

## II. CONSTITUTIONAL IDENTITY AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

**Ms Laure Clément-Wilz, Professor of public law at the university of Paris-Est Créteil, France**

The principle of primacy has never been so much in the public debate as it is at the very moment when legal thinking considers that this principle is dead<sup>1</sup>, or even 'stillborn', or that it no longer has the same meaning as when it was established in 1964<sup>2</sup> in the famous Costa<sup>3</sup> judgment.

This paradox can be explained by three factors. Firstly, the current political debate in France is relatively tense. The recent CJEU ruling on the application of the Working Time Directive to the military (the "Slovenian Army" case)<sup>4</sup> has been seen as an unacceptable interference in the sovereign domain<sup>5</sup>. In addition, the presidential campaign has encouraged polarisation of options, and has even tended to polarise positions on the European question. The terms of the debate have certainly changed since the armed conflict in Ukraine, but the tensions between national sovereignty and the European Union remain. Contributing to this tension is the growing number of pronouncements by constitutional or supreme courts hostile to the case law of the CJEU, including the German<sup>6</sup>, Danish<sup>7</sup>, Czech<sup>8</sup> and Italian<sup>9</sup> Constitutional Courts and, more recently, the French Conseil d'Etat<sup>10</sup>. The French Constitutional Council, for its part, has opened up the possibility of challenges more widely.<sup>11</sup> The recent decision of the Polish Constitutional Court affirming the precedence of the Constitution over the European treaties<sup>12</sup> must be analysed from a different angle, insofar as it concerns a

---

<sup>1</sup> D. Ritleng, "De l'utilité du principe de primauté du droit de l'Union", RTDE, 2009, p. 677; "Le principe de primauté de l'Union: quelle réalité?", RTDE 2015, p. 630.

<sup>2</sup> E. Dubout, "La primauté du droit de l'Union et le passage au pluralisme constitutionnel - Réflexions autour de l'arrêt M.A.S. et M.B.", RTDE 2018, p. 563.

<sup>3</sup> CJEC, 15 July 1964, Costa, aff. 6/64, Rec. 1160.

<sup>4</sup> CJEU, CJ, 15 July 2021, B.K. v/ Slovenia, case C-742/19.

<sup>5</sup> See in the French press: Edouard Philippe: "La décision des juges européens sur le temps de travail de nos soldats touche au cœur de la souveraineté et de la sécurité de la France" (lemonde.fr); Working time: "European law against military singularity". An opinion piece by Jean-Michel Jacques - l'Opinion; For a summary, see: Military working hours: outcry after the EU Court of Justice ruling (lefigaro.fr).

<sup>6</sup> German Federal Constitutional Court 6 July 2010, Honeywell, 2 BvR 2661/06; BVerfG 5 May 2020, PSPP, 2 BvR 859/153.

<sup>7</sup> Supreme Court of Denmark, Judgment 15/2014 Case no. 15/2014, Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A. An unofficial English translation is available on the Court's website: <http://www.supremecourt.dk/supremecourt/nyheder/pressemessages/Documents/Judgment%2015-2014.pdf>

<sup>8</sup> Czech Constitutional Court, 31 Jan 2012, Slovak Pension Scheme, Pl. ÚS 5/12; CJEU, 22.

<sup>9</sup> CJEU, CJ, 8 September 2015, Taricco and Others, C-105/14; CJEU, 5 Dec. 2017, M.A.S. and M.B., Case C-42/17.

<sup>10</sup> CE, ass. 21 Apr. 2021, French Data Network et a.

<sup>11</sup> CC, QPC, 15 Oct. 2021, Société Air France et a.

<sup>12</sup> Polish Constitutional Court, 7 Oct. 2021, decis. K 3/21 (Trybunał Konstytucyjny: Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej (trybunal.gov.pl)).



court whose members' quality as judges is now questionable due to the latest reforms<sup>1</sup>, and where this decision basically tends to call into question the rule of law protected by Article 2 of the Treaty on European Union<sup>2</sup>.

To try to dispel this paradox, I propose, as requested by the organisers of the symposium, whom I would like to thank for this initiative, to start from the concept of constitutional identity and the case law of the Court of Justice of the European Union. It is indeed difficult to consider the primacy of European law without considering its application by the courts. As we saw at the beginning of this symposium, the big issue for MEPs is not primacy, but subsidiarity. On the other hand, the principle of primacy, which has been formalised and then reiterated, whatever its meaning, has lived on mainly thanks to European and national judges. It is therefore a principle based on case law, referred to only in a declaration annexed to the Treaty, which itself refers to the case law of the Court of Justice of the European Union<sup>3</sup>.

In other words, as I see it, any hostility or perplexity about primacy is directed primarily at judges: it is up to national judges to disregard European law in certain circumstances, and therefore the rulings of the CJEU. And it may be up to the judges of the Court of Justice to bend. By criticising primacy and emphasising the protection of sovereignty, it is mainly the authority of the CJEU that is virulently challenged. In the same way, constitutional identity is a concept developed by national judges and the CJEU, which could be a bridge between the primacy of Union law and the supremacy of the Constitution, "*insofar as it is both a concept of Union law and a concept of national law, it acts as a norm of convergence between legal orders likely to provide a response to constitutional conflict*"<sup>4</sup>. It should be briefly recalled here that national identity, which is frequently used in everyday language, is a formula used to express excessive interference by the Union in the internal affairs of the State. Although it is used in the Treaties, the concept of national identity will not be used in this communication, because of the emotional charge it carries and its political instrumentalisation. It will be replaced by the concept of constitutional identity, which has a more circumscribed legal content and is used by national courts. Constitutional identity refers to a certain idea we have of the essence of a Constitution and of what distinguishes it from the European order as a whole.

---

<sup>1</sup> 2021 Rule of Law Report, *The rule of law situation in the European Union*, COM(2021) 700; 2021 Rule of Law Report, *Country Chapter on the rule of law situation in Poland*; See the statement by the compulsorily retired judges challenging this decision: "It is not true that the judgment of the Constitutional Tribunal of 7 October 2021 was issued in order to guarantee primacy of the Constitution over EU law, as such a position of the Constitution has been sufficiently established in the Tribunal's judgments to date" (*Statement of retired judges of the Constitutional Tribunal of 10 October 2021 - Rule of Law*).

<sup>2</sup> See Jakab Andreas' contribution to this symposium.

<sup>3</sup> Declaration No. 17 on primacy, annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference that adopted the Treaty of Lisbon.

<sup>4</sup> F.X. Millet, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des Etats membres*, LGDJ, 2013

From a legal perspective, it would appear that both the criticisms of primacy and the opposition of primacy to "legal sovereignty" raised by Mr Barnier, then a candidate in the right-wing primaries<sup>1</sup>, are sterile because they do not reflect the complexity of the doctrinal debates on this principle. Nor do they take account of developments in the case law of the Court of Justice of the European Union on constitutional identity. The positions that are currently fuelling the debate are based on a caricatured view of European Union law and the case law of the Court of Justice. Similarly, why set the authority of the CJEU against that of national supreme and constitutional courts? We must remember that, despite the difficulty of defining and implementing it, the path of judicial dialogue is still an instrument at the service of living together in Europe (3). Indeed, despite its undeniable logic, the hierarchy of norms no longer makes it possible to think fully about the relationship between systems (1), and the judicial hierarchy no longer makes it possible to think fully about the relationship between judges (2).

### **1. System relationships cannot be thought of in terms of a hierarchy of norms**

1 - If we reason in terms of a hierarchy of norms, following a Kelsenian logic, we quickly reach a dead end: the primacy of Union law opposed to the supremacy of the Constitution. And in this game, it can be said, in rather simplistic terms, that the "Constitution wins". One can only admit that the cardinal principle is that of the supremacy of the Constitution. Indeed, the access of the European standard in the internal order is the effect of a construction of the internal order at the top of which we find the Constitution. The application of European legislation and its authority are conditioned by the Constitution<sup>2</sup>. However, the national courts must ensure that European law has full effect, in accordance not only with constitutional law (article 88-1 of the French Constitution) but also with various principles of European law (primacy, effectiveness, loyal cooperation). Despite this, the Court of Justice has consistently held that the principle of primacy constitutes the legal basis of the European Union and its autonomy<sup>3</sup>. What is more, it has given this principle an absolute character: the principle applies even in the face of constitutional norms<sup>4</sup>. In order to break the deadlock between the primacy and supremacy of one standard or another, it is

---

<sup>1</sup> *Paris and Brussels stunned by Barnier's criticism of European justice - Le Parisien.*

<sup>2</sup> *CE, ass. 30 Oct. 1998, Sarran and Levaucher, n° 200286.*

<sup>3</sup> *CJEU, opinion 2/13, 18 Dec. 2014.*

<sup>4</sup> *CJEC, 11 July 2000, Kreil, aff. C-285/98, Rec. I-69.*

certainly necessary to move away from the paradigm of hierarchy<sup>1</sup> to that of the articulation between standards<sup>2</sup>.

2 - If we focus on the role of judges, we can admit that the principle of primacy has always depended on the goodwill of national judges. For a long time, the principle of the primacy of Union law gave considerable leverage to national judges, the judges of conventionality, who were able to broaden their role by relying on the case law of the CJEU. For example, in the *Simmenthal* case, the English courts were able to set aside an unconventional law even though this did not fall within their prerogatives under domestic law.<sup>3</sup> Despite the fact that French<sup>4</sup> judges were rather late in becoming aware of this new power, the recent and current period is notable for the wind of rebellion that seems to be blowing through the ranks of supreme and constitutional judges. The gradual increase in the Union's powers and the corresponding increase in the jurisdiction of the CJEU, as well as the growing complexity of the legal bases and the ever more sensitive nature of the issues brought before the CJEU, also surely explain the reluctance of national judges.

However, despite the importance attached to the principle of primacy, the CJEU has long taken account of national constitutional requirements and accepted respect for the constitutional identities of States in its case law on 'counter-limits'. Its case law on fundamental rights, developed since the 1970s<sup>5</sup>, made it possible to take account of the constitutional resistance of certain States. Subsequently, the protection of constitutional identity was enshrined in the Treaties with the entry into force of the Maastricht Treaty<sup>6</sup>. The CJEU respects the constitutional identity invoked (explicitly or otherwise) by national courts in the context of references for preliminary rulings. Thus, in the *Omega* judgment, respect for human dignity, which is protected by the German Basic Law, is accepted as a possible obstacle to free movement, which is protected within the framework of the internal market<sup>7</sup>. The same line of reasoning applies to territorial integrity<sup>8</sup> and respect for revolutionary principles concerning names<sup>9</sup>. Broadly speaking, the CJEU proceeds as follows: it takes account of constitutional identities (qualified as such or not), respects the definition and qualification given to them by the national court. It does not call into question the qualification of the national court. But it takes it on board at

---

<sup>1</sup> See also. *M. Blanquet, Droit général de l'Union européenne, Sirey, 11th edition, p. 479. The author proposes to think of primacy not as a relationship of superior law to inferior law, but of common law to particular law.*

<sup>2</sup> *M. Delmas-Marty, Les forces imaginantes du droit - Le pluralisme ordonné, Seuil, 2006;*

<sup>3</sup> *M. van de Kerchove and F. Ost, Le système juridique entre ordre et désordre, PUF, 1988.*

<sup>4</sup> *CJCE, 8 March 1978, Simmenthal, aff. 106/77.*

<sup>5</sup> *CE, 20 Oct. 1989, Nicolo; Cass, 24 May 1975, Jacques Vabre.*

<sup>6</sup> *ECJ, 17 Dec. 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH, aff. C-11/70.*

<sup>7</sup> *Article 4 TEU.*

<sup>8</sup> *ECJ, 14 Oct. 2004, Omega, Case C-36/02.*

<sup>9</sup> *ECJ, 11 Sept. 2008, UGT-Rioja, aff. C-428/06 to C-434/06.*

European level, incorporates it into its reasoning and applies the principle of proportionality where appropriate.

Read in the light of pluralism and reconciled with the concept of constitutional identity, the principle of primacy is no longer there simply to underpin the unity of an economic area, but must incorporate the disparate claims of national judges and, sometimes, their governments. It also reflects the national and European aspirations of the moment. One might ask whether this period of relative calm is over, and whether the validity of pluralist theories should be called into question. The so-called *Taricco II*<sup>1</sup> judgment is emblematic in this respect. In the first *Taricco* judgment, the CJEU ruled that Italian judges had to disregard the rules set out in the Criminal Code in the context of ongoing criminal proceedings. This ruling caused an outcry in Italy. The decision was criticised for blatantly undermining the hard core of Italy's constitutional identity. The Italian Constitutional Court then referred the matter to the CJEU to determine whether national courts should comply with the obligation set out in the *Taricco* ruling. The European Court then backtracked, probably yielding to the threat of a counter-limit and in the name of protecting constitutional identity. Like all judgments, the *Taricco II* judgment can be interpreted in various ways. More specifically on the question of pluralism, the *Taricco II* judgment can be interpreted in two diametrically opposed ways<sup>2</sup>. Does this renunciation by the Court of Justice undermine pluralism or strengthen it? It can either be seen as undermining it, because it is a case of the Italian Constitutional Court forcing its way through. But the Constitutional Court is also playing the game of dialogue between judges, by activating the preliminary reference, a mechanism for jurisdictional cooperation and a jurisdictional instrument for pluralism. The European judicial system is not based on judicial hierarchy and the principle of primacy, and owes its continued existence to the flexibility of the European judicial system.

## **2. The European judicial system is not based on hierarchy**

References for preliminary rulings on interpretation, which have existed since 1957<sup>3</sup>, function as an instrument of dialogue rather than authority. It appears to be the jurisdictional instrument of legal pluralism. The authority of the Court of Justice of the European Communities vis-à-vis national courts rests mainly on this instrument. Despite invitations to this effect<sup>4</sup>, it is difficult to describe the CJEU as the supreme court of the

---

<sup>1</sup> CJEU, CJ, 8 September 2015, *Taricco and Others*, C-105/14; CJEU, 5 Dec. 2017, *M.A.S. and M.B.*, Case C-42/17.

<sup>2</sup> See *E. Dubout*, *op.cit.*

<sup>3</sup> Article 267 TFEU.

<sup>4</sup> V. SKOURIS, "Interview du 20 nov. 2011", RDP, 2011, p.11; "La Cour de justice de l'Union européenne: Cour suprême ou Cour constitutionnelle - interview de K.Lenaerts", *blogdroiteuropeen.com*, 25 March 2016.

European Union insofar as it is not possible to appeal to the CJEU against the decisions of national supreme judges. The CJEU "occupies neither the apex nor the centre of a diversified jurisdictional organisation"<sup>1</sup>. It must constantly cooperate with national judges. Nevertheless, national courts are under an obligation to refer cases to the Court of Justice for a preliminary ruling<sup>2</sup> and to respect the authority of *res judicata* and interpretations. The existence of these two legal obligations already shows the limits of the logic of dialogue. Moreover, in practice, it is questionable how the logic of cooperation can be preserved when national courts show signs of hostility.

Such hostility may take the form of a preliminary question, as in the *Gauweiler* case<sup>3</sup>. The power of this Court and the importance of the subject (the refusal of the ECB's decision to impose on national banking authorities a programme to buy back Greek securities in response to the downgrading by the markets) did not prevent the CJEU from remaining firm and maintaining its case law. The German Constitutional Court agreed on the merits. In the "*Quadrature du Net*" case, the Conseil d'Etat referred a question to the Court for a preliminary ruling<sup>4</sup>, setting out its response. The CJEU maintained its firm position while making some concessions<sup>5</sup>.

The courts may also choose to depart completely from the logic of dialogue by not making a reference for a preliminary ruling. Once again, there are two types of attitude. Firstly, the courts may choose to engage in "silent resistance". As they have done since the origin of the Treaties, the supreme courts regularly and silently leave EU law unapplied without submitting any preliminary questions. In fact, the preliminary questions submitted are only the tip of the iceberg of relations between the national courts and the CJEU<sup>6</sup>. The national courts, the ordinary courts of the European Union, apply or misapply EU law, whether voluntarily or not, without necessarily referring the matter to the CJEU. And this daily and varied jurisdictional activity of national judges, including supreme judges, largely escapes observers of European case law and the vigilance of the Commission.

In addition to this silent, traditional resistance, there is now a new type of resistance, more 'vocal' in the sense that judges openly express their divergence from the CJEU in their interpretation of EU law. They may do so following a ruling on a reference for a preliminary ruling. This has sometimes been the case since the early 2010s. Several supreme or

---

<sup>1</sup> J. Boulouis, "A propos de la fonction normative de la jurisprudence", *Mélanges en l'honneur de M. Waline*, LGDJ, 1974, p. 150.

<sup>2</sup> Article 267 TFEU.

<sup>3</sup> CJEU, CJ, 16 June 2015, *P. Gauweiler*, aff. C-62/14.

<sup>4</sup> EC, *La Quadrature du Net*, 26 July 2018.

<sup>5</sup> CJEU, CJ, 6 oct. 2020, *La Quadrature du Net*, aff. Jte C-511/18, C-512/18 et C-520/18.

<sup>6</sup> J. BAQUERO CRUZ, "La procédure préjudicielle suffit-elle à garantir l'efficacité et l'uniformité du droit de l'Union européenne", in L. AZOULAI and L. BURGORGUE-LARSEN (eds.), *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, 2006, p. 241.

constitutional courts have shown signs of opposition. In 2012, the Czech Constitutional Court was the first to enter into open resistance by refusing to apply a CJEU ruling on the calculation of retirement pensions for workers from the former Czechoslovakia and on the concept of transnational situation in this context. However, the subject of the disagreement was relatively limited in scope and this decision by the Constitutional Court seemed to be marked above all by opposition to the Czech Supreme Administrative Court. Also, following a reference for a preliminary ruling concerning the compatibility of the principle of non-discrimination with a Danish law limiting the right to redundancy pay above a certain age, the Danish Supreme Court refused to apply the CJEU ruling<sup>1</sup>. This is therefore an open conflict that has not been resolved. Similarly, in the "Quadrature du Net" case, the Conseil d'Etat clearly stated its opposition to the CJEU's response and considered that it would not apply in this case. With the French Data Network ruling, it appears that the Conseil d'Etat is moving away from the logic of the preliminary ruling dialogue. By adopting a new line of reasoning based on a new reservation of unconstitutionality and a strict interpretation of the principle of constitutionality, the Conseil d'Etat chose not to apply the case law of the Court of Justice of the European Union following a reference for a preliminary ruling. The situation is therefore similar to that in Denmark.

Noisy" resistance can also be expressed outside the context of a reference for a preliminary ruling, as was recently the case when the German Constitutional Court, applying the doctrine of *ultra vires*, decided unilaterally and openly hostile to EU law as applied by the CJEU<sup>2</sup>. It has challenged, in the strongest possible terms, the constitutionality of the ECB's policy of buying up public debt. It was against this backdrop that the Constitutional Council<sup>3</sup> handed down its "Société Airfrance" decision, which identified a principle inherent in constitutional identity as a potential counter-limit to the application of secondary legislation on migration.

Despite this hardening of the positions of national supreme and constitutional courts, it is still possible to consider that the existence of the Union depends on respect for pluralism. And this pluralism requires dialogue, jurisdictional dialogue. It is therefore within the framework of the European judicial system that we can test the solidity of the principle of primacy and seek to give it substance.

---

<sup>1</sup> *Supreme Court of Denmark, Judgment 15/2014 Aff. no. 15/2014, Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A.*

<sup>2</sup> *German Federal Constitutional Court, 5 May 2020, PSPP, 2 BvR 859/153.*

<sup>3</sup> *Conseil constitutionnel, 15 October 2021, Société Airfrance.*

### 3. The dialogue between judges, again and again

The "dialogue of judges" may appear to be an overused expression, often marked by the seal of non-law. Dialogue, like pluralism, refers less to law than to sociology. Dialogue means an attitude of openness between judges and does not imply a systematisation of the law. However, it seems difficult to understand system relationships without this notion, for two reasons. On the one hand, dialogue is part of the Union's characteristics: the European Union is plural, and is not focused solely on unification and commonality. Secondly, this concept is part of European litigation law, since it is governed by litigation rules. As it is conceived, the litigation of the European Union precisely enables the actors in the dialogue of European judges, the national judges and the CJEU, to limit the occurrence of frontal and irreconcilable oppositions. National judges who invoke constitutional identity in order to escape certain European obligations must argue in order to qualify a rule as falling within this concept. Constitutional identity does not correspond to the whole of constitutional law. Moreover, the Constitutional Council has been criticised for its vision of constitutional identity, and the new reservation of unconstitutionality laid down by the Conseil d'Etat has also been the subject of numerous challenges. It will have to account for its interpretation of the constitutional requirements that stand in the way of the Court's ruling. If these exceptions one day reach the CJEU by way of a preliminary ruling, the Court of Justice will be able to verify whether they are such as to infringe Union law.

Similarly, in the event of a clear breach of EU law, the CJEU has been able to assert a certain authority over the supreme courts through two mechanisms forged by its own case law. The first is the possibility of holding a State liable on the grounds of a manifest infringement of EU law by a national supreme court, and the second is the 'judicial failure to act', which enables the Commission to ask the Court to find that a State has failed to fulfil its European obligations on the grounds of a manifest infringement of EU law by a supreme court<sup>1</sup>. This vertical integration of relations between the CJEU and national courts<sup>2</sup> remains exceptional and only targets manifest breaches of EU law and the obligation to refer for a preliminary ruling.

If the dialogue between judges, formalised by the preliminary ruling procedure, is presented as a kind of unassailable horizon in relations between the European Union and its Member States, then serious questions must be asked about a possible 'regulation of public life through court

---

<sup>1</sup> CJCE, 30 Sept. 2003, *G.Köbler*, C-224/01 ; CJUE, 9 Sept. 2015, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, aff. C-160/14 ; CJCE, 9 Dec. 2003, *Commission / Italy*, C-129/00 ; CJUE, 4 Oct. 2018, *Commission c/ France*, C-416/17.

<sup>2</sup> A.Iliopoulou-Penot, "La sanction des juges suprêmes nationaux pour défaut de renvoi préjudiciel, Réflexions autour de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, 4 octobre 2018, *Commission c/ France*, aff. C-416/17", *RFDA*, 2019, p. 139.

action<sup>1</sup> and more specifically about the organisation of the trial and the method of appointing judges. Are trials the appropriate forum for striking the right balance between the fundamental rules of the European Union and the cardinal principles of national constitutions? Are the judges (national supreme courts and the CJEU) equipped and do they have the legitimacy to do so? The questions put to a judge are necessarily contingent, and the process of appointing European judges does not really take into account the candidates' vision of Europe and their relationship with the Member States<sup>2</sup>. Despite its intrinsic flaws, which are also related to the fear of the government of judges, the trial also presents itself as a space for the exchange of these points of view, which are then shaped and constrained by the form of the law. Procedural law appears to be the law of the shaping of politics, or, in the words of Alain Supiot, "the art of litigation is the art of acting rationally in the face of uncertainty"<sup>3</sup>.

Before the CJEU, the European institutions, as well as all the Member States of the European Union and the European Free Trade Association (EFTA), are entitled to intervene systematically in the various proceedings, including preliminary rulings<sup>4</sup>. The public interest is represented by the State (national general interest) or by the Commission (European general interest), which have democratic legitimacy. It also involves local and regional authorities, whose right to intervene is readily accepted<sup>5</sup> and whose locus standi is slightly more open than that of ordinary claimants, in the event of their autonomy being called into question. States are tending to intervene more and more in preliminary rulings. They can also take the lead of certain organisations. And the systematic intervention of the Commission makes it possible to provide the European judge with useful background information. The European procedure is therefore organised in such a way as to accommodate several institutional viewpoints. The existence of the function of Advocate General also contributes to this pluralist vision of the trial.

To meet today's challenges, why not consider introducing an *amicus curiae* procedure, along the lines of that used before the European Court of Human Rights? In addition, the CJEU must make further progress towards transparency, continuing the efforts already made recently (setting up a selection committee for judges and advocates-general, opening up its archives, broadcasting certain hearings online) by making available translations of procedural documents, facilitating access to archives and making the process of appointing judges more visible. The same considerations apply to national supreme courts. The discourse on the

---

<sup>1</sup> *Round table on European law (senat.fr)*.

<sup>2</sup> L. Clément-Wilz, *La Cour de justice de l'Union européenne*, LGDJ, 2020.

<sup>3</sup> A. SUPIOT, *Il n'est pas de paix durable sans justice sociale*, Conference, Royal Academy of Belgium, 28 Jan. 2020.

<sup>4</sup> Article 23 of the Statute of the CJEU.

<sup>5</sup> Article 40 paragraph 2 of the Statute of the CJEU.



protection of the Constitution or constitutional identity must remain a legal discourse, delivered by independent judges, founded in law, who do not jurisdictionally relay the voice of their government. Outside the courtroom, European Union law cannot, less than ever, be thought outside the simple logic of effectiveness and unity without betraying its identity.

### III. THE POLISH CONSTITUTIONAL COURT AND THE EUROPEAN UNION

**Mr András Jakab, Professor of constitutional and administrative law at the university of Salzburg**

After the collapse of the communist bloc, Eastern European countries imported the formal legal rules of Western European constitutional institutions. The underlying legal culture, however, has remained the same. By legal culture I mean “beliefs and attitudes towards the law”, which are the informal elements of legal institutions. Up until the accession to the European Union, Eastern European countries were under effective pressure to adhere to the principles of democracy and the rule of law (“Copenhagen Criteria”). Since the accession, however, we are witnessing a slow erosion of the quality of the rule of law in most of these post-socialist countries. The main reason for this erosion is the underlying legal culture which gained traction again, once the effective external pressure disappeared: the mask is off. The gradual deterioration of the rule of law and democracy is characteristic not only in Poland and Hungary, but to a lesser degree in most Eastern European member states of the European Union. The immune system of these countries is very weak, they are prone to backsliding, and in two countries (Hungary and Poland) this backsliding proved to be dramatic. I have written about these issues in my article “Informal Institutional Elements as Both Preconditions and Consequences of Effective Formal Legal Rules”<sup>1</sup>.

As more specifically to Poland, Wojciech Sadurski explained in detail in his seminal book (Poland’s Constitutional Breakdown, OUP 2019) how the various constitutional institutions (especially judicial independence) have been undermined. The independence of ordinary courts has been violated by various statutes (such as the muzzle law and the law on the disciplinary chamber). This violation has been established by the European Court of Justice (C-204/21 and C-791/19), the European Court of Human Rights<sup>2</sup> and the Venice Commission (Opinion 904/2017). As to the Polish Constitutional Tribunal (PCT), it is basically a “puppet court” or a captured institution, we can even doubt whether it is a court at all, as some of its judges were illegally appointed<sup>3</sup>. In practice, the PCT is nowadays more of an agent of (and not a check on) the Polish Government<sup>4</sup>.

The latest decision of the PCT (K 3/21, 7 October 2021) also fits into this line. The motion by the Polish prime-minister was 129 pages long. It argues that the PCT has the competence to review the founding treaties of the EU on their constitutionality, based on Article 188 of the Polish

---

<sup>1</sup> *The Failure of Constitutional Institution-Building in Hungary* in the *American Journal of Comparative Law* (2020/4, pp. 760-800).

<sup>2</sup> *Broda and Bojara v. Poland* 29.09.2021, *Reczkowicz v. Poland* 22.07.2021.

<sup>3</sup> Cf. Art 6(1) ECHR: „court established by law”, ECtHR *Xero Flor v Poland* 7 May 2021.

<sup>4</sup> See e.g. 15 April 2021: K 20/20 Decision on the Mandate of the Ombudsman.

Constitution. The main arguments of the motion refer to “constitutional identity” and “constitutional pluralism”. The motion also mentions the PSPP decision of the German Federal Constitutional Court. It, however, does not mention Articles 8 and 9 of the Polish Constitution (which are about international cooperation and the requirement of conformity with public international law). The motion is also silent the former EU law friendly case-law of the PCL (such as K 18/04). As expected, the PCT practically accepted the entire argumentation of the prime-minister’s motion. This means a rejection of the primacy/supremacy of EU law. Purpose was to create arguments in the Polish Government’s struggle against EU organs about the independence of the ordinary courts (justifying why the ECJ decision about the disciplinary chamber is not implemented).

In the decision K 3/21, the PCZ declared that Art 1 (in connection with Art 4(3)), Art 2, Art 19(1) second sub-para of the Treaty on the European Union are *incompatible* with Art 2, Art 7, Art 8, Art 90(1), Art 178(1), Art 178(1), Art 179 (in connection with Art 144(3)(17)), Art 186(1) of the Polish Constitution. The PCT explicitly rejected the possibility of preliminary reference, emphasised its own independence (in a defiant manner even stated that Polish Constitution guarantees a higher level of judicial independence than EU law). The PCT then explicitly denied the legal nature of Article 2 of the Treaty on the European Union (and attributed to it a purely axiological nature). And finally, after long passages about sovereignty and the primacy of the Polish Constitution, it also threatened for the future that ECJ decisions might be reviewed.

The decision of the PCT was met with harsh criticism by Polish constitutional scholars. The Committee on Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences<sup>1</sup> stated that *“The Constitutional Tribunal went beyond its powers, declaring the provisions of the Treaty on European Union (TEU) unconstitutional. It did not exclude that in the future it would assess the conformity of the CJEU judgments with the Constitution of the Republic of Poland, “including their removal from the Polish legal system”. This is beyond the legal scope of the Constitutional Tribunal’s competence.”* A joint statement of retired judges of the PCT was also published (in Polish in 10 October 2021 Rzeczpospolita, and then in English on Verfassungsblog) with the following text:

*“It is not true that the judgment of the Constitutional Tribunal of 7 October 2021 was issued in order to guarantee the supremacy of the Constitution over EU law, since such a position of the Constitution has been sufficiently established in the previous case law of the Tribunal (in cases K 18/04, K 32/09, SK 45/09);*

---

<sup>1</sup> Resolution No. 04/2021: of the Committee of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences of October 12, 2021 in regard to the ruling of the Constitutional Tribunal of October 7, 2021 Verfassungsblog 15 October 2021.

*It is not true that the judgment of the Constitutional Tribunal of 7 October 2021 itself falls within the competence of the Tribunal and is consistent with the Constitution;*

*It is not true that EU law and the previous case law of the CJEU question or violate the supremacy of the Constitution in the Polish legal order;*

*It is not true that the CJEU requires Polish courts to desist from observing and applying the Constitution as the supreme law of the Republic;*

*It is not true that the application of EU law by Polish courts cannot be reconciled with their application of the Constitution;*

*It is not true that the questioning by EU institutions of the breach by Polish statutes and practice of their application of the principles of independence of Polish judges, who also adjudicate in the fields covered by Union law, goes beyond the competence conferred on the European Union by Article 90(1) of the Constitution;*

*It is not true that the Constitutional Tribunal has the authority to review the constitutionality of CJEU rulings and to decide whether Poland, as a Member State, should selectively respect CJEU case law“*

So, what now? A compromise seems unlikely at this moment. The most likely next step is an EU infringement procedure against Poland. Besides this, decentralised reactions by other member state courts can also be expected (we have already seen Irish and Dutch examples). The financial pressure on Poland is probably also going to grow (daily penalties, Covid recovery funds, rule of law budget conditionality). At the same time, we can still see that the political will in some EU institutions and in some Western European capitals is missing. Sometimes we can still hear the empty slogan about the “necessity of more dialogue” which is a just cheap excuse for inaction. A solution is only possible, however, if there is a clear political will; the legal tools for the EU are all already there.

#### IV. CONSTITUTIONAL CORE AREAS AND EUROPEAN LAW: GERMAN EXPERIENCES

Mr Mattias Wendel, Professor of public law at the university of Leipzig

##### 1. Introduction

The question of substantive constitutional limits in relation to the law of the European Union has long been of concern to the German Federal Constitutional Court (hereinafter FCC). However, in the FCC's case law or German doctrine this issue is not dealt with under a term directly equivalent to the French term "domaine régalien" or "marques de souveraineté"<sup>1</sup>. Instead, substantive constitutional limits vis-à-vis EU law are referred to as "constitutional core areas", as the "inviolable core of the constitution" or simply and most frequently as "constitutional identity" (*Verfassungsidetität*). The normative basis of this concept is the so-called "eternity clause", set out in the third paragraph of Article 79 of the German Basic Law. The provision, which was originally designed to prevent the restoration of a totalitarian regime,<sup>2</sup> prevents the constitutional legislator from amending the Basic Law in a way that would violate the most fundamental constitutional principles, including human dignity and the principle of democracy. The German FCC has held repeatedly that Germany's participation in the European Union must remain within these limits.<sup>3</sup>

In German constitutional law, the term identity does not come naturally, though, when discussing the protection of limits to European integration. Not only is it a term marked by ambiguity in the legal context.<sup>4</sup> Specifically in German constitutional theory it is carrying totalitarian patterns of thought.<sup>5</sup> Against this background it should not come as a surprise that Article 79(3) of the Basic Law does not make explicit reference to the term "identity". Nor does the German EU clause, Article 23 of the Basic law, which addresses (and requires) Germany's participation in the EU and, in this context, refers to Article 79(3). It was the FCC which eventually

---

<sup>1</sup> Cf. Bodin, *Les six livres de la république*, 10th ed. 1593 (reprint 1986), Book I, chapt. XX, 295 (306, 309).

<sup>2</sup> See the dissenting opinion of Judge Gertrude Lübbe-Wolff in the Federal Constitutional Court, 18 July 2005, Case 2 BvR 2236/04, *European arrest warrant I*, para. 178.

<sup>3</sup> See, *pars pro toto*, FCC, 30 June 2009, Cases 2 BvE 2/08 et al., *Treaty of Lisbon*, paras. 208, 218-219.

<sup>4</sup> See Constance Grewe & Joël Rideau, *L'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne: flash back sur le coming-out d'un concept ambigu*, in Jean-Claude Piris et al. (ed.), *Chemins d'Europe: Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué* (2010), 319 et seq. For its origins in the field of psychology see Erik H. Erikson, *Identity and the Life Cycle* (1973).

<sup>5</sup> Carl Schmitt, *Verfassungslehre* (1928, reprint 2003), 103, *id.*, *Legalität und Legitimität* (1932, reprint), 60-61.

(re-)introduced this term into German constitutional law<sup>1</sup> in 1974 when mapping out the constitutional limits to European integration.<sup>2</sup>

Protecting national constitutional identity against EU law is, however, by no means a unique feature of German constitutional law. Rather, constitutional identity has become a prominent pattern in the EU-related case law of the constitutional and highest courts of several EU Member States.<sup>3</sup> However, the term is used as a common denominator for quite disparate concepts.<sup>4</sup> This can be illustrated by comparing French and German case law. Whereas the French Conseil constitutionnel uses the concept of 'identité constitutionnelle' to designate constitutional limits that can be overcome by constitutional amendment<sup>5</sup> and, moreover, only cover constitutional rules or principles that are not equivalently protected under Union law,<sup>6</sup> the German FCC understands constitutional identity to be limits that cannot be overcome by a constitutional amendment<sup>7</sup>. The situation is similar with Article 89 (5) of the French Constitution, which, although it has textual similarities with the German perpetuity clause, has been handled with considerable restraint by the French Conseil constitutionnel and, in particular, has not been interpreted either as a standard of review for the Conseil constitutionnel to review constitutional amendments or as a normative basis for French constitutional identity<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> See in more detail Monika Polzin, *Verfassungsidentität: ein normatives Konzept des Grundgesetzes?*, 2018.

<sup>2</sup> FCC, 29 May 1974, Case BvL 52/71, *Solange I*, para. 43. See in the following also FCC, 22 Oct. 1986, Case 2 BvR 197/83, *Solange II*, para. 104.

<sup>3</sup> See, in chronological order, French Constitutional Council, 19 Nov. 2004, 2004-505 DC, *Constitutional Treaty*, para. 13; Spanish Constitutional Tribunal, 13 Dec. 2004, No 1/2004, *Constitutional Treaty*; French Constitutional Council, 27 July 2006, 2006-540 DC, *Information Society*, para. 19; Czech Constitutional Court, 26 Nov. 2008, Pl ÚS 19/08, *Treaty of Lisbon I*, para.120; Latvian Constitutional Court, 7 April 2009, 2008-35-01, *Treaty of Lisbon*, part 16.3; Czech Constitutional Court, 3 Nov. 2009, Pl. ÚS 29/09, *Treaty of Lisbon II*, para. 150; Hungarian Constitutional Court, 3 Nov. 2009, Pl. 12.7.2010, 143/2010, *Treaty of Lisbon*, Part III.1; Polish Constitutional Tribunal, 24 Nov. 2010, K 32/09, *Treaty of Lisbon*, Parts III.2.1, III.3.8; Italian Constitutional Court, preliminary reference of 23 Nov. 2016, No 24/2017, *Taricco* (leading to CJEU, 5.12.2017, case C-42/17, *M.A.S. et al.*, also known as *Taricco II*); Hungarian Constitutional Court, 30 Nov. 2016, No 22/2016. (XII. 5.) AB.

<sup>4</sup> See in detail Monica Claes & Jan H. Reestman, *The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case*, 16 *German Law Journal* (2015), 917 et seq.

<sup>5</sup> Established case law since French Constitutional Council, 27 July 2006, 2006-540 DC, *Information Society*.

<sup>6</sup> See most recently French Constitutional Council, 15 Oct. 2021, 2021-940 QPC, *Air France*, para. 13.

<sup>7</sup> For the differences see also Jan H. Reestman, *The Franco-German Constitutional Divide*, 5 *European Constitutional Law Review* (2009), 374 et seq.

<sup>8</sup> See French Constitutional Council, 26 March 2003, 2003-469 DC, *Decentralisation*, para. 2 (in which the Conseil constitutionnel even explicitly ruled that it could not rely on this provision in order to decide on a constitutional revision) and, specifically in the context of European integration, 2 Sept. 1992, 92-312 DC, *Maastricht II*, para. 19.

The German FCC has given a particularly strong impetus for the discussion on the protection of national constitutional identity, since, in its much-described case law, it has spelled out the German eternity clause in quite some detail. This article will not re-tell this much described case law, but rather raise awareness that the FCC's reference to constitutional identity in the context of European integration is more multifaceted and complex – both in terms of procedure and effects – than often described. Academic focus regularly lies on the aspect of judicial contestation and defense, i.e. on the FCC's case law challenging the primacy of EU law within the framework of a so-called defensive identity review (*abwehrende Identitätskontrolle*) (II.). However, there is also a preventive dimension to the FCC's case law. At first sight, this preventive identity review (*vorbeugende Identitätskontrolle*) may not seem as spectacular as the (metaphorically worn-out) bark-bite game. Nevertheless, until today, the FCC has arguably constrained Germany's EU policy far more significantly by establishing grey zones of potential unconstitutionality within the framework of preventive identity review than by openly challenging the primacy of binding EU law on the basis of a defensive identity review (I.).

## 2. The preventive dimension

The so-called preventive identity review is carried out by the German FCC *a priori* with regard to (non-proclaimed) domestic statutes that would authorise Germany to ratify a treaty amendment or a comparable step of European integration. This type of review often relies on the constitutional complaint, i.e. a procedure by which individuals can take action against alleged violations of fundamental rights. In the context of European integration this mode of review is, in a nutshell, intended to preserve the citizens' "right to democratic self-determination" or "right to democracy"<sup>1</sup> by preventing a conferral of competences to the EU that would result in the German federal parliament no longer having any essential decision-making powers, thus rendering the (national) principle of democracy meaningless. When erecting limits to further integration within the framework of preventive identity review, the FCC has created what I have previously tried to describe as a "fog of identity"<sup>2</sup> (1.) which considerably limits the range of action of Germany's EU policy already in advance and irrespective of whether or not a (planned) policy act would ultimately be assessed as violating German constitutional identity (2.).

---

<sup>1</sup> FCC, 5 May 2020, Cases 2 BvR 859/15 et al., PSPP (final judgment), paras. 100, 101 (*Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung*), sometimes also simply referred to as the "right to democracy" (*Anspruch auf Demokratie*), paras. 158, 230.

<sup>2</sup> See already M. Wendel, *The Fog of Identity and Judicial Contestation*, EPL 2021, 465-493 from which the present contribution is derived. As far as I can see, the term "fog of identity" has so far not been used in the legal context. But see Amartya Sen, *The Fog of Identity*, 8 *Politics, Philosophy & Economics* (2009), 285-288.

a) *The "Fog of Identity"*

The preventive nature of this type of identity review relates to both its procedural framing and its effects. Procedurally, preventive identity review is carried out *a priori*, i.e. at a point in time when neither the national statute of approval nor the treaty to be ratified<sup>1</sup> have entered into force yet and, hence, no irreversible commitment under EU law has occurred. In this light, it is interesting to note that the German constitution lacks a procedure such as that contained in Article 54 of the French constitution. In Germany, in the field of European affairs, since the FCC's judgment on the Treaty of Maastricht,<sup>2</sup> it is the procedure for judicial review of fundamental rights which has almost exclusively<sup>3</sup> formed the basis of *a priori* review. Based on the FCC's approach, virtually every German citizen can have the FCC examine Germany's participation in further stages of European integration *a priori* on the basis of his or her right to vote under Article 38(1) of the Basic Law as protected, in its essence, by the eternity clause.<sup>4</sup>

In terms of its effects, the FCC's case law on constitutional identity has so far barely restricted German EU policy by the operative parts of the decisions (Germany ratified all treaty amendments) but rather by creating a "fog of identity", leading to a considerable degree of legal uncertainty. The FCC has marked, in abstracto, grey zones within which there is allegedly a certain risk that a further conferral of competences to the EU (or a certain way of exercising competences already conferred)<sup>5</sup> could ultimately violate German constitutional identity. While legal uncertainty is a ubiquitous problem of law, the specific problem with the "fog of identity" as created by the FCC lies in the fact that it is not related to unconstitutionality in the ordinary sense, but to the inalienable core of the constitution. In sharp contrast to, say, the French Constitutional Council's approach, a violation of German constitutional identity could not be legalised by constitutional amendment and hence by the (inner-systemic) political process, but only by the abrogation of the Basic Law. One might object that this problem is a mere consequence of the fact that the Basic Law contains an eternity clause. What makes the difference, however, is not the mere textual existence of an eternity clause but the both far-reaching and vague manner in which this clause has been judicially exploited by the FCC. In this context, reference should again be made to the difference between the French Constitutional Council and the French Constitutional Council's handling of Art. 89 (5) of the French Constitution.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Be it an EU treaty revision or an intergovernmental treaty such as the TESM.

<sup>2</sup> FCC, 12 Oct. 1993, Cases 2 BvR 2134/92 et al., Treaty of Maastricht.

<sup>3</sup> Some of the key decisions, such as the Lisbon judgment, were additionally framed as a litigation between the institutions (*Organstreit*).

<sup>4</sup> Particularly by giving parliamentary consent to a Treaty revision.

<sup>5</sup> Which is why the "fog of identity" can also impact on defensive identity review, see II.1. below.

<sup>6</sup> The Constitutional Council, see decision of 26 March 2003, 2003-469 DC, paras. 2-3. On the differences between the German and the French approach towards constitutional identity see.



What then is so nebulous about the FCC's approach towards identity? It begins with the fact that the FCC has, in abstracto, enlisted several policy fields in which a further transfer of competences to the EU (or a specific exercise of already conferred competences by the EU) would entail an increased risk of ultimately violating German constitutional identity. Based on the premise that the German federal parliament must retain decision-making powers of "substantial political importance",<sup>1</sup> the FCC qualified these areas as "*particularly sensitive*" with respect to democratic self-determination and thus to the inalienable core of the principle of democracy.<sup>2</sup> It is here that we finally encounter a conceptual proximity to the notion of a "*domaine régalien*" or, to use *Jean Bodin's* terms, or "*marques de souveraineté*"<sup>3</sup>. The FCC apodictically attributes identity-related "sensitivity" to "decisions on substantive and formal criminal law", decisions "on the disposition of the monopoly on the use of force", "fundamental fiscal decisions on public revenue and public expenditure", "decisions on the shaping of living conditions in a social state" and also "decisions of particular cultural importance, for example on family law, the school and education system and on dealing with religious communities".<sup>4</sup> This enumeration is only the prelude to a more detailed, but still abstract list of sectors and aspects which the court considered to be potentially "integration-proof" (*integrationsfest*).<sup>5</sup> The uncertainty already inherent in the case law was further fueled by media appearances of (active) constitutional judges, who made such astonishing statements as that the framework of the German Basic Law for further steps toward European integration was "probably largely exhausted".<sup>6</sup> This raised the question of whether new integration projects, such as a more social Europe with a uniform minimum wage or an establishment of genuinely European border protection or defence forces would have the constitutional plug pulled on them in advance in Germany. Based on the above, such projects would not obviously violate German constitutional identity. But they certainly fall into the grey area of a possible violation, regardless of their concrete design.

*b) Consequences: 'being on the safe side'*

Against this background, "being on the safe side" has increasingly become a guiding paradigm of German EU policy. A striking example in this respect is the preventive effect of the FCC's case law on the political debate

---

<sup>1</sup> FCC, *Treaty of Lisbon*, *supra* note 3, para. 246.

<sup>2</sup> See *supra* note 8.

<sup>3</sup> See *supra* note 1.

<sup>4</sup> FCC, 30 June 2009, Cases 2 BvE 2/08 *et al.*, *Treaty of Lisbon*, para. 252.

<sup>5</sup> *Ibid.*, paras. 253–260. For a critique see Christoph Schönberger, *Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea*, 10 *German Law Journal* (2009) 1201, 1208 *et seq.*

<sup>6</sup> Interview with former President Andreas Voßkuhle by Frankfurter Allgemeine Zeitung Online (25 Sept. 2011), <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/im-gespraech-andreas-vosskuhle-mehr-europa-laesst-das-grundgesetz-kaum-zu-11369184.html>.

on Eurobonds in Germany.<sup>1</sup> The inalienability of constitutional identity results in the preventive effect being particularly intense. Even projects that would ultimately pass the test of constitutionality are politically sacrificed to the (rational) effort by political decision-makers to avoid even entering the grey zones, in which there is a risk of violating constitutional identity. Hardly anyone would want to risk the failure of a European project before the FCC after years of negotiations. It was this pattern of thought that *Christine Lagarde*<sup>2</sup> was confronted with in 2012 when she reportedly threatened to leave the room if she heard the word “Karlsruhe” once again.<sup>3</sup>

One could argue that there is always the danger that political measures will be finally struck down as unconstitutional by a constitutional court. However, while a counter-majoritarian decision by the FCC could in turn be countered by a constitutional amendment and thus again by the political process, a violation of constitutional identity could not be overcome even by constitutional amendment but would necessitate a new constitution. In that sense, the German FCC has created a sort of “super counter-majoritarianism”.<sup>4</sup> Ultimately and ironically the FCC’s identity-based case law leads to quite the opposite of what the FCC invokes as the central reason for granting practically every eligible voter access to Karlsruhe in EU affairs, namely to “keep the democratic process open”<sup>5</sup> and to “enable democratic decision-making processes”.<sup>6</sup> In fact, the “fog of identity” unduly constrains the democratic process with regard to European integration.

A particularly relevant example for the uncertainty created by the FCC’s grey zones is the field of Economic and Monetary Union (EMU). In the aftermath of the much-discussed ruling on the Public Sector Purchase Programme (PSPP) of the European Central Bank (ECB)<sup>7</sup>, some observers considered that the FCC’s judgment could, by judicially contesting the ECB’s role and policy, give an impetus to a future reform of the EMU<sup>8</sup>. A closer look, however, suggests that the FCC’s case law in this field will ultimately

---

<sup>1</sup> On the constraining effect of the FCC’s case law in this field see Nik de Boer, *Judging European Democracy*, chapter 5.3., OUP, forthcoming.

<sup>2</sup> At the time chair and managing director of the International Monetary Fund (IMF), currently President of the European Central Bank.

<sup>3</sup> Reportedly she said shortly some weeks before the FCC issuing its (preliminary) ESM-decision: “If I hear the word Karlsruhe one more time, I’m leaving the room.”, see Kay-Alexander Scholz, *Karlsruhe’s constitutional monastery*, *Deutsche Welle* of 11 Sept. 2012.

<sup>4</sup> Aptly Christoph Möllers & Daniel Halberstam, *The German Constitutional Court says 'Ja zu Deutschland!'*, 10 *German Law Journal* (2009), 1241, 255-1256.

<sup>5</sup> FCC, 12 Sept. 2012, 2 *BvR 1390/12 et al.*, *ESM Treaty (preliminary injunction 2012)*, para. 222 (English translation) and para. 118 (German renumbered version).

<sup>6</sup> FCC, PSPP (final judgment), *supra* note 1, para. 100. While the official English translation speaks of “facilitating”, “enabling” seems to be the more appropriate term, given that the German text speaks of “Ermöglichung”.

<sup>7</sup> FCC, PSPP (final judgment), *supra* note 1. PSPP is an acronym for Public Sector Purchase Programme.

<sup>8</sup> Ana Bobić & Mark Dawson, *What Did the German Constitutional Court Get Right in Weiss II?*, *EULawLive* (12 May 2020).

rather constrain than catalyse reform projects relating to the EMU. The FCC may have “ruled out that the PSPP affects the constitutional identity of the Basic Law”<sup>1</sup> with respect to specific aspects that had been subject to defensive identity review.<sup>2</sup> However, the FCC by no means altered its general approach towards protecting the budgetary autonomy of the German federal parliament or give policymakers the green light to substantially reform or even transform the EMU. On the contrary, the FCC confirmed all its precedents since *Greece & EFSF*<sup>3</sup> and *ESM*<sup>4</sup> by which it had spelled out the protection of parliament’s (national) budgetary autonomy vis-à-vis the EU.<sup>5</sup> The nebulous constitutional restrictions formulated by the FCC on the basis of Article 79(3) of the Basic Law have at least catalysed the characteristic reluctance of some of Germany’s key EMU decision-makers and may have served as a welcome constitutional pretext for politicians who have advocated strict austerity policies for political or economic reasons.

The FCC further expanded its already broad approach to preventive identity review with its controversial and narrow (5-3) decision on the *Agreement on a Unified Patent Court* of 13 February 2020.<sup>6</sup> Individuals can now, through what is termed “review of the formal aspects of conferral” (*formelle Übertragungskontrolle*),<sup>7</sup> invoke the essence of their right to vote to have the FCC check compliance with the relevant *procedural* rules, even if participation in the relevant European project would undisputedly *not* violate German constitutional identity in substance.<sup>8</sup> According to the FCC’s questionable approach, any act based on a conferral of powers that violates (domestic) procedural requirements for the conferral of competences to the EU<sup>9</sup> is an *ultra vires* act and, as such, violates the very essence of the citizens’ right to vote – even if the conferral does not affect the right to democratic self-determination in substance and would therefore be constitutional if the procedural rules had been followed. This new approach is particularly relevant in case of treaty revisions and “comparable regulations that amend or supplement” the Basic Law, where a constitutional majority of two thirds of the Members of the Bundestag and two thirds of the votes of the

---

<sup>1</sup> FCC, PSPP (final judgment), *supra* note 1, para. 228.

<sup>2</sup> *Ibid.*, paras. 222-228 with regard to the scheme for the allocation of risk between national central banks.

<sup>3</sup> FCC, 7 Sept. 2011, Cases 2 BvR 987/10 et al., *Greece & EFSF*, paras. 120-132 and para. 125 in particular.

<sup>4</sup> FCC, ESM Treaty (final judgment), *supra* note 5, paras. 161-175.

<sup>5</sup> FCC, PSPP (final judgment), *supra* note 1, paras. 227 with further references.

<sup>6</sup> FCC, 13 Feb. 2020, 2 BvR 739/17, *Agreement on a Unified Patent Court*.

<sup>7</sup> See FCC, *Agreement on a Unified Patent Court*, *supra* note 6, para. 137.

<sup>8</sup> *Ibid.*, paras. 96-99.

<sup>9</sup> The Basic Law’s EU clause authorizes Germany to “confer sovereign rights by a [parliamentary] statute with the consent of the Bundesrat”. In case of treaty revisions and “comparable regulations that amend or supplement” the Basic Law, a constitutional majority of two thirds of the Members of the Bundestag and two thirds of the votes of the Bundesrat is required, Article 23(1) sentence 3 in conjunction with Article 79(2) GG.

Bundesrat is required.<sup>1</sup> Again, the effect of this case law will be that decision-makers will want to “be on the safe side”,<sup>2</sup> therefore seeking a qualified majority even if it is not constitutionally required and particularly hard to achieve in the present-day diversified political landscape. Again, the FCC case law on preventive identity review leads to the opposite of what it claims to ensure: it unduly constrains the political process instead of keeping it open, a fact also explicitly highlighted by the dissenting opinion of Judges König, Maidowski and Langenfeld.<sup>3</sup>

### 3. The defensive dimension of constitutional identity

Whereas preventive identity review is exercised *a priori* to prevent a conferral of competences to the EU which would impair constitutional identity, defensive identity review is exercised *a posteriori*. It is a review mode intended to protect constitutional identity against EU law already in force, or, more precisely, against any act of German public authority which applies, enforces or implements existing EU law or is determined otherwise by it.<sup>4</sup> The FCC, to this end, claims the right to decide, as a court of last resort, whether binding EU law should exceptionally be inapplicable in Germany because of a violation of German constitutional identity.<sup>5</sup> Defensive identity review has become part of the FCC’s defensive triad against EU law, overlapping both with *ultra vires* review<sup>6</sup> and the *Solange II* case law relating to the protection of (domestic) fundamental rights<sup>7</sup>. The rather complex, often oversimplified, conceptual relationship of defensive identity review with both *ultra vires* (1.) review and the *Solange* case law (2.) shall be discussed in the following in the light of recent case law.

#### *a) Identity review and ultra vires review: “two sides of the same coin”*

The conceptual differences and overlaps between defensive identity review and *ultra vires* review have been carved out most clearly by the FCC’s decision on the *Banking Union* of 30 July 2019 by which the FCC declared that Germany’s participation in the adoption and implementation of the Single Supervisory Mechanism (SSM) and the Single Resolution Mechanism (SRM)

---

<sup>1</sup> Article 23(1) sentence 3 in conjunction with Article 79(2) GG.

<sup>2</sup> See explicitly the dissenting opinion of Judges König, Maidowski and Langenfeld to FCC, *Agreement on a Unified Patent Court*, *supra* note 6, para. 20.

<sup>3</sup> See the dissenting opinion of Judges König, Maidowski and Langenfeld to FCC, *Agreement on a Unified Patent Court*, *supra* note 6, para. 20.

<sup>4</sup> See FCC, 21 June 2016, Cases 2 BvR 2728/13 *et al.*, *OMT (final judgment)*, paras. 97-99.

<sup>5</sup> FCC, *Treaty of Lisbon*, *supra* note 3, paras. 240-241; FCC, 15 Dec. 2015, Case 2 BvR 2735/14, *European Arrest Warrant II*, paras. 41-46 with further references.

<sup>6</sup> FCC, *Treaty of Maastricht*, *supra* note 2, para. 106; FCC, *Treaty of Lisbon*, *supra* note 3, paras. 240-241; FCC, 6 July 2010, Case 2 BvR 2661/06, *Honeywell*; FCC, *OMT (final judgment)*, *supra* note 4; FCC, *PSPP (final judgment)*, *supra* note 1.

<sup>7</sup> FCC, *Solange I*, *supra* note 2; FCC, *Solange II*, *supra* note 2; FCC, 7 June 2000, Case 2 BvL 1/97, *Banana market*.

did not violate the essence of the complainants' fundamental right to vote.<sup>1</sup> The FCC highlighted that identity and *ultra vires* review had the same constitutional roots, but differed nonetheless in several respects.<sup>2</sup> The most important difference certainly is the standard of review. While the relevant standard of identity review is a purely national one, composed of the principles that are protected in their inviolable core by Article 79 (3) of the Basic Law, *ultra vires* review is, in contrast, based on a hybrid standard of review. This hybrid standard boils down to the test of whether or not the EU has manifestly and in a structurally significant way exceeded its competences under the Treaties – Treaties to which Germany has agreed to on the basis of successive parliamentary statutes of approval. Despite being framed in terms of German constitutional law and having effect only on German authorities, *ultra vires* review necessarily implies an interpretation of EU law. If the FCC finds that the EU has acted *ultra vires*, it does not only claim a violation of the German constitution, but also claims, in substance, a manifest violation of EU law. Against this background, it can be argued that a national constitutional court declaring a violation of national constitutional identity is, from an overall perspective of EU law, the lesser of two evils, because it “only” points to a violation of (specific) national constitutional law in one single Member State and not simultaneously to an alleged transgression of competences at EU level relevant for all Member States.<sup>3</sup>

In procedural terms, an *ultra vires* claim can be raised *accessorily*, for instance if an individual argues that his or her freedom of profession has been violated by a German court decision based on a judgment of the CJEU which is allegedly an *ultra vires* act (*Honeywell* case law).<sup>4</sup> However, an *ultra vires* claim can also be made in a *principal* manner. In this scenario the complainants argue that the essence of their right to vote would be threatened by a supranational authority which, allegedly acting *ultra vires*, was not legitimized by the democratically approved conferral of competences to the EU. It is precisely in this scenario that identity review and *ultra vires* review coincide, because the essence of the right to vote is intrinsically linked to constitutional identity. To the extent that German citizens invoke their right to democratic self-determination in order to have the FCC conduct an *ultra vires* review, both modes of review are ultimately “two sides of the same coin”, as now also stated explicitly by the FCC.<sup>5</sup>

Against this backdrop, both the PSPP-saga as well as the FCC's decision of 15 April 2021 on NextGenerationEU<sup>6</sup> (NGEU) were framed

---

<sup>1</sup> FCC, 30 July 2019, Case 2 BvR 1685/14 et al., *Banking Union*.

<sup>2</sup> *Ibid.*, paras. 204 et seq.

<sup>3</sup> See with regard to PSPP Franz Mayer, *The Ultra Vires Act*, *European Constitutional Law Review* (2020), forthcoming.

<sup>4</sup> FCC, *Honeywell*, supra note 6.

<sup>5</sup> FCC, *Banking Union*, supra note 1, para. 205.

<sup>6</sup> FCC, 15 April 2021, Case 2 BvR 547/21, NGEU (preliminary injunction), paras. 82, 86, 92-93.

predominantly<sup>1</sup> in terms of a combined *ultra vires* and identity review. However, in the PSPP saga, the case could arguably have been framed more appropriately in terms of constitutional identity since the FCC was ultimately not so much concerned with transgressions of competences, but with minimum requirements under German constitutional law, namely the *Rechtsstaatsprinzip*.<sup>2</sup> For procedural reasons, though, an identity review was practically ruled out<sup>3</sup> which is why the FCC followed the path dependencies of *ultra vires* review. In the NGEU case, interestingly, the FCC did not apply identity and *ultra vires* review with the same level of intensity. It conducted a so-called “summary review”, i.e. a special standard in the context of interim legal protection, only with regard to identity but not *ultra vires* review. This approach resulted in the FCC not yet having to address the substance of the *ultra vires* claim, which the FCC apparently considered to be the more substantiated argument and in respect to which it may still wish to make a preliminary reference to the CJEU.<sup>4</sup> The FCC thus established a new distinction between identity and *ultra vires* review in the context of interim legal protection.

A striking example illustrating both separation and overlap of identity and *ultra vires* review is the still pending<sup>5</sup> *Egenberger* case.<sup>6</sup> The case forms part of a broader struggle between the FCC, the German Federal Labour Court’s (FLC) and the CJEU (as well as the ECtHR) on the relationship of church autonomy and anti-discrimination law.<sup>7</sup> It is the first case before the FCC to combine all three modes of review. The first mode of review before the FCC is an accessory *ultra vires* review. Here, the *ultra vires* claim is raised accessorially to the assertion of a fundamental rights violation. The complainant, an organisation close to the Protestant Church, claimed that its (corporate) freedom of religion had been violated by the FLC's decision to require it to pay compensation for discrimination against Ms

---

<sup>1</sup> The combined *ultra vires* and identity reviews were supplemented by further (defensive) identity reviews, see FCC, PSPP (final judgment), *supra* note 1, paras. 222-228.

<sup>2</sup> In that sense Klaus F. Gärditz, *Herrschaftslegitimation und implizite Identitätskontrolle*, *VerfBlog* (21 May 2020).

<sup>3</sup> To the extent that the constitutional complaints were based on a violation of the essence of the right to vote, the complainants would have had to establish a concrete link between the principle of democracy and the *Rechtsstaatsprinzip*, see FCC, Treaty of Lisbon, *supra* note 3, para. 182.

<sup>4</sup> For more details see, Mattias Wendel, *Next Generation EU and the German Federal Constitutional Court*, *The BRIDGE Network Blog* of 17 May 2021.

<sup>5</sup> The decision is now scheduled for 2022.

<sup>6</sup> FCC, Case 2 BvR 934/19, *Egenberger*. For an analysis see Heiko Sauer, *Kirchliche Selbstbestimmung und deutsche Verfassungsidentität: Überlegungen zum Fall Egenberger*, *Verfassungsblog* (3 May 2019).

<sup>7</sup> Another relevant case concerns a catholic head physician. After the FCC (FCC, 22 Oct. 2014, Case 2 BvR 661/12, *Catholic head physician*) had annulled and referred back a decision by the FLC the latter sent a preliminary reference to the CJEU. In its preliminary ruling the Court of Justice took a different approach than the FCC (ECJ, 11 Sept. 2018, Case C-68/17, 1R, *Catholic head physician*). After the second decision of the Federal Labour Court, the catholic organization did not file a second constitutional complaint, however.

Egenberger on religious grounds during a recruitment procedure.<sup>1</sup> Against the background that the FLC's decision was partly predetermined by the CJEU's *Egenberger* judgment,<sup>2</sup> the complainant argued that the latter was an *ultra vires* act which should not be legally binding in Germany.<sup>3</sup> The second mode is a defensive identity review, according to which the decision of the FLC, as partly determined by the CJEU's *Egenberger* ruling, violates German constitutional identity. To this end, it would have to be convincingly demonstrated that church autonomy belonged to the inalienable core of German constitutional identity, notably because it was inseparably linked to human dignity. For the purposes of this paper, I will not go into detail on this point, but will limit myself to the remark that this argument seems even less plausible than the accessory *ultra vires* claim and, if adhered to, would lead to an inflationary use of the concept of identity.<sup>4</sup> The third and final mode consists of a combined identity and *ultra vires* review rooted in the principle of democracy. In rough terms, the complainants argue that the essence of their right to vote was violated because the CJEU had acted *ultra vires* by interfering in a non-conferrable area which was allegedly essential to democratic self-determination. As already stated, rules on the status of religious communities are qualified by the FCC as "particularly sensitive" with regard to democratic self-determination and thus to the inalienable core of the principle of democracy.<sup>5</sup> Considering that in its *Egenberger* ruling the ECJ called for effective judicial review by national courts and interpreted provisions of EU secondary law by which the EU legislator established criteria for striking a balance between conflicting principles explicitly enshrined in EU primary law, it seems unconvincing that the Court allegedly deprived the German people of the basis of their democratic self-determination.<sup>6</sup> Nevertheless, at this point we are back in the fog of identity again.

*b) Identity review and the Solange case law*

Defensive identity review has also become increasingly important in the field of fundamental rights, replacing the *Solange* case law in part. Since its widely noticed decision in *European Arrest Warrant II* of 2015<sup>7</sup>, the FCC examines alleged violations of (German) fundamental rights related to human dignity in each individual case, "regardless"<sup>8</sup> of the *Solange* case law.

---

<sup>1</sup> FLC, 25 Oct. 2018, Case 8 AZR 501/14, *Egenberger*.

<sup>2</sup> CJEU, 17 April 2018, Case C-414/16, *Egenberger*.

<sup>3</sup> This reasoning is hardly convincing, as the ECJ's ruling, while controversial in its outcome, was ultimately based on coherent legal reasoning and a reasonable interpretation of EU law. Under the FCC's own terms, an *ultra vires* act would require a manifest violation of EU law.

<sup>4</sup> Cf. Sauer, *op. cit. supra* note 6.

<sup>5</sup> See I.1.

<sup>6</sup> Cf. Sauer, *op. cit. supra* note 6.

<sup>7</sup> FCC, *European Arrest Warrant II*, *supra* note 5. For further details see Tobias Reinbacher & Mattias Wendel, Case Comment, 23 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2016), 702-713.

<sup>8</sup> FCC, *European Arrest Warrant II*, *supra* note 5, para 34.

Thus, even if a case is determined by provisions of EU law that effect full harmonisation, the FCC exercises fundamental rights review on a case-by-case basis if the complainant plausibly demonstrates that the inalienable core of fundamental rights inextricably linked to human dignity (*Menschenwürdekern der Grundrechte*) could have been violated.<sup>1</sup> In contrast, on the basis of *Solange II* national fundamental rights can only be invoked against EU law or domestic measures determined by EU law if the complainant can plausibly demonstrate that the protection of fundamental rights at EU level has generally failed to meet the (constitutionally) required minimum level,<sup>2</sup> i.e. that the protection of a specific fundamental right at EU level was generally not sufficiently guaranteed.<sup>3</sup> To the extent that a defensive identity review – when based on human dignity – is declared admissible by the FCC, *Solange II* has ceased to apply. Consequently, from the perspective of individual complainants, it has become increasingly attractive to invoke the (narrow) *Menschenwürdekern* as a door-opener to the FCC in EU-related cases. This risks an inflation of constitutional identity and a process of depoliticisation in the course of which the boundaries between political responsibilities and the absolute protection of a life in dignity become increasingly blurred.<sup>4</sup>

While defensive identity review has partly replaced *Solange*, the relevance of defensive identity review has itself been transformed by *Right to be forgotten I* and *II*, one of the most important developments in the history of the FCC's case law on fundamental rights.<sup>5</sup> With this groundbreaking case law, the First Senate of the FCC has recognized EU fundamental rights as a standard of review for constitutional complaints and has allowed individuals to invoke EU fundamental rights directly before the FCC, to the extent that EU law determines the case.<sup>6</sup> At first sight, this new case law does not alter the FCC's defensive triad (identity review – *ultra vires* review – *Solange II*), because it does not alter the scope of national fundamental rights in EU-related cases. Instead, it revolutionizes predominantly the relevance of EU fundamental rights before the FCC. Consequently, the FCC's First Senate declared that *Right to be forgotten* would not call into question either

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, paras. 48-50 and, more clearly, FCC, OMT (final judgment), *supra* note 4, para. 138 (“Wahrung des Menschenwürdekerns der Grundrechte”).

<sup>2</sup> FCC, *Solange II*, *supra* note 2, para 132; FCC, *Banana market*, *supra* note 7, para. 62.

<sup>3</sup> See now FCC, 6 Nov. 2019, Case 1 BvR 276/17, *Right to be forgotten II*, para. 47. This clarification by the Court limits the effect of the *Solange* case law and is controversial, because *Solange II* and *Banana Market* could also have been understood as meaning that only a general decline of the level of protection as a whole (and not only related to an individual right) would reactivate the application of German fundamental rights.

<sup>4</sup> Aptly Martin Nettesheim, *Urteilsanmerkung*, *Juristenzeitung* (2016), 425, 428.

<sup>5</sup> FCC, 6 Nov. 2019, 1 BvR 16/13, *Right to be forgotten I* and FCC, *Right to be forgotten II*, *supra* note 3.

<sup>6</sup> For an analysis see Mattias Wendel, *The Two Faced Guardian: Or How One Half of the German Federal Constitutional Court Became A European Fundamental Rights Court*, 57 *Common Market Law Review* (2020), 1383-1425 and Daniel Thym, *Friendly Takeover, or: the Power of the 'First Word'*, 16 *European Constitutional Law Review* (2020), 187-212.



defensive identity review, *ultra vires* review, or *Solange II*.<sup>1</sup> Nevertheless, defensive identity review could ultimately lose its importance in the field of judicial fundamental rights protection in Germany. Individuals don't have to primarily rely on the (narrow) inalienable core of German fundamental rights anymore but, instead, can now directly invoke EU fundamental rights before the FCC to the extent that EU secondary law does not leave discretion with regards to its implementation. Moreover, in cases concerning human dignity, such as *European Arrest Warrant II*,<sup>2</sup> *Right to be forgotten* has a conflict-avoiding effect. It offers the possibility to apply the EU Charter of fundamental rights (CFR) as a first and regular step and, where appropriate, refer the matter to the CJEU for a preliminary ruling or, under certain conditions,<sup>3</sup> oblige ordinary and specialized courts to do so<sup>4</sup>. Moreover, the FCC could also take the opportunity to help shape the interpretation of EU fundamental rights through its first word on the subject and on the basis of a long tradition of fundamental rights case law. Only in a second step would the FCC, then, exercise a defensive identity review. This is precisely what happened in *European Arrest Warrant III*.<sup>5</sup> With this landmark decision the Second Senate followed its counterpart, the First Senate, and recognized EU fundamental rights as a standard of review. Whereas in *European Arrest Warrant II* (2015) the Second Senate applied the integration-proof standards of the Basic Law, it now applies EU fundamental rights as interpreted by the ECJ in *Dorobantu*, among others. Admittedly, the Second Senate does not completely abandon defensive identity review.<sup>6</sup> However, the latter is shifted to a safeguarding secondary level and henceforth only runs in the background.<sup>7</sup> In addition, the Second Senate determines the indispensable minimum standards under the Basic Law in accordance with the case law of the CJEU and the ECtHR and thus interprets the Basic Law in a manner open towards EU and international law.<sup>8</sup>

Identity review could thus develop more into what it should actually be (if at all): an emergency brake, an *ultima ratio*. In this respect, the Second Senate completes the movement initiated by the First Senate away

---

<sup>1</sup> FCC, *Right to be forgotten II*, *supra* note 3, paras. 47-49.

<sup>2</sup> *Provided that EU secondary law left no discretion for national authorities – which was arguably not the case in the European Arrest Warrant II*.

<sup>3</sup> *On the basis of Article 101(1) sentence 2 GG the FCC examines whether the non-referral of an ordinary or specialized court – and in particular of a court of last instance – infringes the “right to a lawful judge”. However, not every violation of Art. 267(3) TFEU equates to a violation of Article 101(1) sentence 2 GG, because the FCC limits its review competence to manifest violations, see FCC, 29 April 2014, Case 2 BvR 1572/10, paras. 17 et seq. with further references.*

<sup>4</sup> FCC, 19 Dec. 2017, Case 2 BvR 424/17, *Detention conditions in Romania*. Following the FCC's decision the Higher Regional Court of Hamburg referred a preliminary question to the CJEU, leading to CJEU, 15 Oct. 2019, Case C-128/18, *Dorobantu*.

<sup>5</sup> FCC, 1 Dec. 2020, Case 2 BvR 1845/18 et al., *European Arrest Warrant III*.

<sup>6</sup> *Ibid.*, paras. 57-69.

<sup>7</sup> *See in more detail* Mattias Wendel, *Grundrechtswende zur Jahreswende*, *VerfBlog* (1 January 2021).

<sup>8</sup> FCC, *European Arrest Warrant III*, *supra* note 5, para. 63.

from overstretched integration-proof standards towards practically manageable fundamental rights standards.

#### 4. Conclusion

To conclude, the case law of the German Federal Constitutional Court on constitutional identity has become increasingly multifaceted and complex in recent years. While defensive identity review has attracted much attention in both the media and academic circles, it is above all the “fog of identity” created by the FCC on the basis of preventive identity review that has considerably restricted the scope for action of German EU policy, including the reform of the Economic and Monetary Union. The FCC’s judicial grey zone policy has led decision-makers, in an effort to be on the “safe side”, to refrain from agreeing to measures that could ultimately even pass the constitutionality test. The FCC has even extended this grey zone policy to procedural aspects of the legislative process. The result is exactly the opposite of what identity review, to the extent that it is based on the very essence of the right to vote, was supposed to secure: the democratic process is not kept open but is considerably restricted in terms of both content and procedure. To the extent that the FCC openly challenges EU law in force, defensive identity review has become the central instrument in the FCC’s defensive triad. It overlaps significantly with *ultra vires* review and has also partially replaced *Solange II*. While cases such as *Egenberger* show the considerable operational “potential” of defensive identity review and its combination with *ultra vires* review, the new case law of the FCC’s First Senate in *Right to be forgotten* and the fact that the Second Senate followed it in *European Arrest Warrant III* could at least temper the exercise of defensive identity review in the area of fundamental rights.

**V. SEEKING SOLUTIONS TO CONFLICTS BETWEEN NATIONAL IDENTITIES AND EUROPEAN RULES AND PRINCIPLES**  
**Mr Bertrand Mathieu, Professor of public law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, State Councillor in extraordinary service**

The French Constitution has gradually adapted to European integration. Initially, it took account of France's participation in the European Union, making it a constitutional rule. More specifically, this participation takes place within the framework set by the Lisbon Treaty of 2007 (art 88-1C).

While France's participation in decisions taken within the framework of the European Union considerably strengthens the role of the so-called executive power, constitutional provisions aim to institutionalise the role of the French Parliament. The Parliament can intervene downstream on draft and proposed acts of the European Union, which must be submitted to it, by expressing its opinion, where appropriate, through resolutions (art. 88-4). When the Union is enlarged, Parliament may be involved under the conditions applicable to a revision of the Constitution (Art. 88-5). Parliament may also oppose changes to the rules governing the adoption of European Union acts under certain conditions (Art. 88-7).

One of the ways in which Parliament can intervene should be highlighted. It enables the National Assembly or the Senate to issue a reasoned opinion on whether a draft European act complies with the principle of subsidiarity. This opinion is sent to the Presidents of the Council, the Commission and the European Parliament. Within this framework, the Assemblies may, via the Government, refer a matter to the Court of Justice of the European Union if they consider that the principle of subsidiarity has not been respected. Referral is automatic at the request of 60 Members of Parliament or 60 Senators (Article 88-7).

While the first provisions mentioned aim to involve the parliamentary assemblies in certain decisions taken by France, this last provision follows a slightly different logic. It is intended to give Parliament a means of intervening in the event of conflict between France and the European Union over the division of powers. However, it has not had much success.

The purpose of this brief intervention is to point out that conflicts between the States and the European Union, as regards both respect for the principles of national identity and the distribution of competences, are tending to multiply and that, in this context, it is appropriate to consider mechanisms for resolving conflicts. The presupposition that will serve as a guideline here is that the last word in resolving these potential conflicts must be left to the political authorities, which is a democratic requirement.

## **1. Identifying potential or actual conflicts between Member States and the European Union**

The crises affecting the relationship between national laws and European Union law confront ever closer European integration with respect for national sovereignty and constitutional identities.

### *a) The imperium of consensual and largely indeterminate values*

Article 2 of the Lisbon Treaty refers to the Union's values, expressed in very general terms and which will help to extend the Union's competences and its intervention in areas linked to the sovereignty of States. These values include respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities, pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men".

While nominally these values are the subject of broad consensus, it is clear that they can refer to very different content.

If we take the example of the rule of law<sup>1</sup>, this concept is in reality a formidable instrument of assimilation. While respect for the rule of law, which essentially implies respect for the individual and his or her protection against arbitrary action, is truly part of Europe's common heritage, it can be used to impose ideological conceptions, for example, on the place to be given to sexual identities, or institutional systems. For example, the separation of powers can be conceived as implying the independence of judges or the autonomy of the judiciary, which are not the same thing.

However, the concept of the rule of law, like that of non-discrimination, whose scope may be limitless, is in fact defined by the European courts. In a democratic system, however, it is not the role of the courts to define the substance of these concepts, but at most to ensure respect for the fundamental requirements that fall within them, as defined by the States, if necessary in the form of a convention.

From this point of view, the conflicts between certain States and the European structures, particularly the courts, do not generally concern the recognition of the values enshrined in the Treaty, but rather the meaning that should be given to them.

---

<sup>1</sup> Cf. B. Mathieu, *Le droit contre la démocratie ?* Lextenso 2017.

*b) The diversity of national resistance to the imperium of European case law*

Resistance by national courts to European Union law has taken a number of legal forms. Here are just a few recent examples, whose diversity and proliferation reflect the importance of the problem.

The Polish question is emblematic from this point of view. While the European Court of Human Rights (22 July 2021, case 43447/19) ruled that the Polish court responsible for applying European law was not a court established by law within the meaning of the European Convention (art. 6 right to a fair trial), and following case law of the CJEU aimed at protecting the independence of national courts (e.g. 7 February 2019, C-49/18), the Polish Constitutional Court, in a decision of 7 October 2021, found certain provisions of the EU Treaty incompatible with the Polish Constitution, in particular the provisions of Articles 1(1) and (2) in conjunction with those of Article 4 insofar as they oblige a national authority, or allow it, not to apply a provision of the Constitution. The Court contests the fact that integration is achieved, in particular, through the interpretation of EU law by the CJEU.

The German Constitutional Court has declared itself competent to decide that a European institution has acted beyond the powers conferred on it by EU law<sup>1</sup>.

The French Constitutional Council, like other constitutional jurisdictions, notably Italian and Spanish in somewhat different forms, has reserved the application of secondary European legislation when principles inherent in constitutional identity are at stake. However, in the absence of a constitutional definition of these principles, the French Constitutional Court has applied them in a particularly modest way, considering that the prohibition on delegating the exercise of law enforcement powers to private individuals fell within the scope of such principles<sup>2</sup>.

The French Conseil d'Etat ruled, with regard to the application of a so-called "privacy and electronic communications" directive, that it could not apply a provision of secondary legislation when it infringed a constitutional requirement that did not enjoy protection under Union law equivalent to that guaranteed in the national legal order, in this case requirements linked to national security<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> BverfG 29 avril 2021, 2 BvR 1651/15, 2BvR 2006/15.

<sup>2</sup> 15 octobre 2021, n° 2021-940 QPC.

<sup>3</sup> CE 21 avril 2021, n° 393099.

## **2. Overcoming the squaring of the circle to reconcile the effectiveness of European law and respect for national identities**

It is up to the constituent to set the values of identity and for the national courts to ensure that they are respected; it is up to the Treaty to set the common values and for the European courts to ensure that they are respected. The question is then, of course, how to articulate the protection of these two identities.

Today, these relationships are essentially regulated by the courts, which lead them to intervene to a large extent in the remit of political bodies.

Admitting the unconditional superiority of European Union law, if necessary as interpreted by the case law of the Court of Justice of the European Union, or, on the contrary, the equally unconditional prevalence of national constitutional rules, can only lead to a dead end.

As the relationship between systems is today essentially regulated by judges, and as this regulation leads, by an induction effect on national jurisdictions, to favouring the role of the European judge, and therefore of the European identity, to the detriment of national identities, the conditions for a new balance must be sought. Indeed, unless a federal approach is adopted, it is difficult to accept that the European judge should, in the last resort, be the judge of national identities.

Within the limited framework of this paper, I will focus on two areas which are merely avenues for reflection:

### *a) Defining the relationship between national and European competences*

This definition must be the work of politicians.

It is a question of clearly determining what competences should be entrusted to European structures and what competences and powers should remain in the hands of the Member States. To do this, we need to distinguish between what comes under the heading of European identity, which justifies the association of a certain number of States, and what comes under the heading of national identity.

We need to think in two directions.

Firstly, we need to define national competences and European competences more precisely. We need to think about what the Member States really intend to pool.

Secondly, we need to recognise that the affirmation of a principle of identity constitutes a reservation to the absolute prevalence of the European order over the national order, a prevalence that is fixed by the Treaties and is only valid because it is accepted by the national Constitutions. Faced with fairly general provisions enshrined in the European Convention, it is up to national constitutions to enshrine in the fundamental text the principles or

areas that are part of their national identity, such as the concept of the family, border control, etc. Respect for these principles must then be binding on the national court and constitute a limit to the intervention of the European court. On the other hand, a general formula aimed at recognising the existence of principles that are consubstantial with national identity does not achieve its objective because it leaves it up to national and supranational courts to give content to these principles.

*b) Moving from an obligation of submission to an obligation of constructive dialogue*

A conflict of the kind that pitted the Polish Constitutional Court and, to a lesser extent, the German Constitutional Court head-on against the Court of Justice of the European Union, demonstrates both the impasse created by the requirement of a single vertical relationship between European and national courts and the need to find a way of resolving conflicts. It is therefore conceivable that, in terms of relations between courts, national courts could question the European courts whenever a conflict arises or is likely to arise. We could also imagine the creation of a flexible conciliation body, a kind of court of conflict. In the event of conflicts not being resolved or, and I stress this point, in the event that the resolution of the conflict would, in the view of the State concerned, run counter to a fundamental principle recognised by the constitutional order, the political authorities should be given the final say in the matter. While judges can help to find solutions to resolve conflicts, it is not up to them to take the place of political leaders, intervening in the exercise of sovereign power or in the context of negotiations in ad hoc bodies. It is in this context that the intervention of the national parliament could find its rightful place. The provisions of Article 88-7 of the Constitution should therefore be revitalised and extended to allow Parliament either to be associated with a governmental initiative or to act on its own initiative to participate in conflict resolution.

This is only a short outline, but the essential point I would like to stress is that this conflict resolution is essentially a political prerogative, and therefore implies the participation of the national parliaments. In a democratic system, the last word cannot be left to a dialogue of judges.





## CLOSING OF PROCEEDINGS

**Mr Jean-François Rapin,  
Chairman of the European affairs committee  
of the French Senate**

Ladies and Gentlemen,

Now that we have reached the end of our work, I would like to begin by thanking all the speakers for the quality of their contributions, and I am delighted to see that the academic field of the study of the role of national parliaments is so dynamic. Our debates have been rich and fascinating.

We'll need to take the time to analyse everything we've said today, but I've already drawn a number of lessons from it, which will enable us to reflect on how we operate in practice and also provide input for the working group that I proposed, with my counterpart Sabine Thillaye, to set up within Cosac.

One **subject** came up again and again: *timing*. In other words, the national parliaments must intervene "at the right moment" in the Community process. However, it has also become clear that there is little consensus on what this "right moment" should be, and that the national parliaments must act on an ongoing basis, throughout the decision-making process.

This would perhaps require more flexible tools than European motions for resolutions, or at least the possibility of adapting the Senate's positions quickly, depending on how discussions develop.

Across all the sessions, the speakers also pointed out the difficulty of **controlling the European Council or certain bodies in the monetary and financial field**. This is obviously true in France, where the President of the Republic does not come before Parliament to justify himself; but even the Danish Parliament has difficulty exercising this control: if the European Council does not adopt a standard, there can be no negotiating mandate. Yet, as we have seen, the European Council plays a fundamental role and its decisions largely guide the European policy followed by the Government.

The negotiating mandate could be seen as the perfect solution. It is obviously a very powerful tool, but we have seen that it does not solve everything. It can be adopted at a time when negotiations in Brussels are already well advanced, and it does not resolve the asymmetry of information between the executive and the legislature. For a bicameral Parliament, and even more so for a chamber that does not necessarily support the government in power, the mandate raises specific practical and legal issues.

In addition, our discussions on **interparliamentary cooperation** have shown that it has a number of limitations in its current form... and those of us who take part can only agree with this... but we have also seen that there is considerable potential for improvement. We are in the process of preparing the interparliamentary meetings of the future French Presidency and we will try to take account of the lessons learned today.

Our discussions in session 4 have given us a clearer picture of this debate, which requires a detailed understanding not only of the European legal system, but also of the Polish and German legal contexts. This question of the primacy of European law, which is not new, is now the subject of political instrumentalisation and should lead us to pay close attention to the process of appointing judges. We will not resolve this issue today, but I hope that our debates at will enable us to move in the right direction.

Last but not least, I have taken from all the speeches that the national parliaments have a fundamental role to play, and no one questions this any more, in democratising the European Union. It is now a question of doing everything possible to achieve this result, because it is a vital challenge for the Union. You can count on the French Senate to tackle this task, in the service of our fellow citizens.