

Réponse du gouvernement à l'avis de l'AIV « Accroître le soutien à la coopération européenne en renforçant la confiance »

1. Introduction

Le gouvernement souhaite une UE dynamique, au fonctionnement optimal, s'appuyant sur un ciblage, un équilibre et une légitimité accrues. L'efficacité de l'Union dépend de la solidité de son assise. Or cette dernière est ébranlée. Aussi la priorité du gouvernement est-elle de renforcer la légitimité démocratique de l'UE grâce à un meilleur contrôle, mais également en termes d'efficacité. Il a présenté ses idées à ce sujet dans les bilans de 2013 et de 2014 sur l'état de l'Union (documents parlementaires 33 551, n° 1, et 33 877, n° 1). C'est également dans ce cadre qu'il a demandé à l'AIV de rédiger un avis sur le renforcement de la légitimité démocratique et sur le rapport entre efficacité et légitimité ainsi qu'entre méthode intergouvernementale et méthode communautaire.

Cet avis, intitulé « Accroître le soutien à la coopération européenne en renforçant la confiance », a été publié le 24 avril dernier. Outre sa réponse aux conclusions et aux recommandations de l'AIV, le gouvernement expose dans la présente lettre, suite à la demande du 9 octobre 2013 de la commission permanente pour les affaires européennes (lettre n° 2013Z18442/2013D39980), son analyse du rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel et du possible décalage entre légitimité démocratique et réformes institutionnelles. Y sont également abordées : les motions Pechtold sur la modernisation de l'Eurovob – règlement européen relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission – (document parlementaire 33 877, n° 10), Pechtold sur les réformes institutionnelles au sein des conventions (document parlementaire 33 877, n° 9), Omzigt sur le carton rouge (document parlementaire 33 877, n° 6) et Schouten/Dijkgraaf sur le siège du Parlement européen (document parlementaire 21 501-20, n° 860). Le gouvernement s'arrête également, comme il s'y était engagé lors du débat sur l'état de l'Union à la Chambre des représentants, sur le rapport entre accords intergouvernementaux et accords communautaires en matière de politique économique (motion Pechtold, retirée, document parlementaire 33 877, n° 11). Enfin, il a pris en compte la récente étude du rapporteur de l'AIV sur le thème de la légitimité démocratique « À l'avant-garde de l'Europe : sur le rôle de la Chambre des représentants et des parlements nationaux dans l'Union européenne » (ci-après : rapport Leegte).

2. Recommandations de l'AIV

2.1 Considérations générales

Dans son avis, l'AIV dresse un tableau reconnaissable du recul de la confiance et du soutien à l'UE, il en recherche les causes et fait des recommandations en vue du renforcement de la légitimité démocratique de l'Union. Soulignant que de simples mesures institutionnelles ne suffiront pas à résoudre les problèmes constatés, il préconise d'appliquer, au niveau national comme européen, une politique différenciée, axée sur l'optimisation des instruments existants et la proposition de nouveaux instruments mais aussi sur la politisation et le renforcement de la participation citoyenne. Ses recommandations portent notamment sur la politique économique et monétaire, domaine dans lequel l'AIV a relevé des obstacles particuliers.

Les conclusions de l'avis constituent une contribution intéressante à la réflexion du gouvernement sur la voie à suivre pour rapprocher l'UE du citoyen et gagner son soutien. Conscient, comme l'AIV, qu'il n'existe pas de remède simple aux problèmes constatés, il estime lui aussi qu'un ample éventail de mesures est nécessaire pour assurer à l'UE une

large adhésion démocratique. Le taux de participation aux récentes élections européennes en a encore souligné l'importance. Envisageant avec confiance la poursuite des échanges de vues avec la Chambre des représentants, ses partenaires européens et d'autres parties prenantes, le gouvernement se réjouit de l'attitude proactive de la Chambre à ce sujet, comme le montre le rapport Leegte.

La réponse formulée ci-dessous concerne les recommandations qui visent le gouvernement et qui ne figurent pas dans les bilans de l'état de l'Union de 2013 et de 2014 ni dans la réponse du gouvernement à l'avis de l'AIV sur les relations avec le Parlement (document parlementaire 33 400 V, n° 124).

2.2 L'égitimitté démocratique

A. Optimisation des instruments existants

i. Renforcement du rôle des parlements nationaux

Selon l'AIV, la fonction de contrôle des parlements nationaux doit être renforcée, par exemple par l'optimisation du mécanisme des cartons jaune et orange. Parallèlement, se référant ici explicitement aux possibilités offertes par la COSAC et les conférences au titre de l'article 13¹, il indique qu'avant de créer de nouveaux instruments il faut établir une bonne coopération interparlementaire afin d'utiliser efficacement ceux qui existent déjà. Les points de vue de l'AIV, concernant par exemple le renforcement du contrôle de la conformité au principe de proportionnalité, correspondent à la politique du gouvernement en la matière, telle que présentée dans les bilans de 2013 et de 2014 sur l'état de l'Union. Dans ce cadre, le gouvernement tient à remarquer que si le carton jaune a été sorti à deux reprises, le carton orange ne l'a encore jamais été. Ce dernier permet de bloquer une proposition législative sur la base du principe de subsidiarité en cas d'opposition d'une majorité des parlements nationaux et de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des membres du Parlement européen (si la Commission maintient sa proposition). Les gouvernements tenant largement compte du point de vue de leur parlement, un instrument puissant est créé de fait dès lors qu'une majorité des parlements juge que le principe de subsidiarité n'est pas respecté².

Comme l'AIV, le gouvernement estime que le parlement national a une fonction de charnière entre le citoyen et le Parlement européen, qui doit être renforcée. Il note que la Chambre des représentants a elle-même développé des idées intéressantes à ce propos, exposées dans le récent rapport Leegte. Le gouvernement compte qu'une coopération plus étroite entre les parlements nationaux favorisera une nouvelle dynamique de la coopération européenne. Dans ce cadre, on peut aussi rappeler la résolution du 16 avril 2014 du Parlement européen (à la suite du rapport Casini), qui propose notamment de conclure un arrangement entre les parlements nationaux et le Parlement européen, pouvant former la base d'une coopération efficace, conformément à l'article 9 du protocole n° 1 au traité sur l'Union européenne.

¹ L'article 13 du traité sur la stabilité concerne « 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. »

² Le paragraphe 3.2.i traitera du carton rouge.

Pour compléter les rapports 2013 et 2014 sur l'état de l'Union (et répondre aux principales questions sur la légitimité démocratique posées dans la lettre du 9 octobre 2013 de la commission des affaires européennes de la Chambre), concernant le rôle des parlements nationaux ainsi que l'efficacité et l'élargissement des instruments existants, en particulier le mécanisme des cartons jaune et orange, le gouvernement signale ce qui suit. Selon lui, les parlements nationaux peuvent jouer un rôle utile dans toutes les phases du cycle décisionnel : dans la phase de consultation, par leur apport auprès de la Commission ; dans la phase de négociation, directement par le contrôle de la conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, et indirectement par le biais du gouvernement ou de leurs contacts avec le Parlement européen ; dans la phase de mise en œuvre, lors de la transposition des textes européens dans la législation nationale ; et dans la phase d'évaluation par leur contribution aux évaluations. Le gouvernement estime que c'est à la Chambre elle-même de donner un contenu et une forme aux instruments prévus par les traités ; elle dispose en effet des informations nécessaires pour s'acquitter de cette tâche, compte tenu notamment de l'accès à l'extranet et des dispositions complémentaires convenues lors de la concertation générale Information. L'avis de l'AIV et le rapport Leegte proposent encore d'autres pistes concernant le fonctionnement interne de la Chambre, qui sont bien entendu laissées à l'appréciation de cette dernière.

En réponse à la motion Schouten/Dijkgraaf qui appelle à l'adoption d'un lieu unique de réunion pour le Parlement européen, le gouvernement souligne que, conformément à la politique définie, il agit déjà en ce sens, pour autant que pertinent et possible. Mais cette mesure nécessite la modification du traité et donc l'approbation des 28 États membres. Tant qu'ils ne parviendront pas à un accord, il n'est pas réaliste d'espérer un changement de situation.

ii. Renforcement des institutions nationales

En vue de restaurer la confiance des citoyens dans l'Union, l'AIV plaide pour le renforcement du rôle des parlements nationaux, mais aussi des États membres et des institutions nationales : l'expertise et l'indépendance des organes publics doit être consolidée, ainsi que l'applicabilité et l'efficacité de leurs décisions. En effet, pour être performante, la gouvernance européenne, en particulier économique et financière (aspect étudié plus en détail ci-après), doit s'appuyer sur des institutions nationales solides.

Le gouvernement partage cette analyse. La préservation et la consolidation de l'expertise nationale et des organes indépendants des États membres est essentielle à la mise en œuvre d'une gouvernance efficace au sein de l'Union, s'appuyant sur la confiance dans le fonctionnement des administrations respectives. Dans cette optique, renforcer uniquement l'administration, les institutions et le contrôle de l'UE ne suffit pas. C'est en fait au niveau des administrations des États membres que l'indépendance et la qualité des systèmes, des autorités et des organes nationaux (dans le domaine de la gouvernance économique mais aussi ailleurs) doivent être améliorées et ancrées, en tant qu'éléments de réseaux européens dotés de règles, d'une législation et d'un contrôle indépendant, comme c'est par exemple le cas dans le domaine du droit de la concurrence.

iii. Renforcement de la transparence

Comme l'AIV, le gouvernement estime que plus d'ouverture contribuerait à plus de confiance des citoyens envers les institutions de l'UE ; c'est pourquoi, comme l'indique le rapport sur l'état de l'Union, il continue au sein du Conseil à s'engager en ce sens avec d'autres États membres partageant ses vues et à rechercher les possibilités d'accroître la transparence du processus décisionnel européen. Dès qu'il en verra l'opportunité – après

l'entrée en fonction du nouveau Parlement européen et de la Commission –, le gouvernement reprendra ses efforts en faveur de l'adaptation de l'Eurowob³ au traité de Lisbonne⁴, afin que les deux législateurs se mettent rapidement d'accord sur ce point. Par ailleurs, le gouvernement promeut le renforcement de la transparence active de la part des institutions de l'UE, par exemple par le biais de l'accessibilité et de la visibilité des documents sur les sites internet de l'UE, tels que feuilles de route, analyses d'impact, consultations et évaluations, y compris s'agissant de la réglementation inférieure (actes délégués et d'exécution). Le gouvernement continuera aussi – dans la mesure du possible – à soulever la question de la classification des documents du Conseil. Enfin il examine, dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement transparent (PGT), l'apport éventuel du mouvement international en faveur d'une administration ouverte en termes de promotion de la transparence de l'UE.

iv. Loi générale européenne sur les procédures administratives (AWB)

L'AIV s'est déclarée favorable, dans le cadre de la bonne gouvernance européenne, à une proposition législative sur un droit européen de procédure administrative, qu'une résolution du Parlement européen a aussi appelé à élaborer. Si la Commission soumet une telle proposition, le gouvernement l'examinera avec objectivité. Il faudra alors aussi se demander si un acte législatif est l'instrument le plus indiqué pour réunir les règles administratives existantes relatives aux actes des institutions de l'UE.

B. Nouveaux instruments

v. Contrôle constitutionnel

L'AIV estime qu'il serait judicieux d'examiner si l'introduction aux Pays-Bas du contrôle constitutionnel, tel que pratiqué dans divers États membres, serait utile et souhaitable. La Constitution néerlandaise prévoit que seul le législateur formel (gouvernement et Parlement) peut effectuer le contrôle de constitutionnalité des nouvelles lois.

Au cours de la dernière décennie, ce contrôle a été débattu à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de la proposition de loi des parlementaires Halsema puis Van Tongeren, du parti *Groen Links* (les Verts), portant sur la révision de la Constitution et qui est actuellement examinée en deuxième lecture. S'il est adopté, ce texte permettra aux juges de vérifier la constitutionnalité des lois sur un nombre limité de points, ce qui répondrait en partie à la recommandation de l'AIV. L'éventuelle reprise de la discussion de cette proposition sera pour le gouvernement l'occasion de prendre position sur l'opportunité du contrôle constitutionnel et d'en considérer les avantages et inconvénients.

vi. Rationalisation de la Commission

Comme indiqué dans le rapport sur l'état de l'Union, le gouvernement est, de même que l'AIV, favorable à la réduction, dès que possible, du nombre des commissaires européens, ceci dans un souci d'efficacité. Un fonctionnement optimal de la Commission nécessite des réformes internes permettant de recentrer et d'améliorer sa capacité d'action. Pour l'heure, l'idée d'une Commission resserrée ne trouve pas de soutien, les petits États membres

³ Règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

⁴ Sur la base de l'article 15 du TFUE, la portée de l'Eurowob doit être élargie à l'ensemble des institutions, organes et instances de l'UE.

craignant de ne pas être représentés, et marginalisés. Le 22 mai 2013, le Conseil européen a confirmé, dans la ligne de ses conclusions de décembre 2008, qu'à compter du 1^{er} novembre 2014 la Commission se composerait d'un ressortissant de chaque État membre. Il a convenu de réexaminer la présente décision dans un délai suffisant avant la nomination de la première Commission suivant l'adhésion du 30^e État membre ou la nomination de la prochaine Commission (2019). La réduction du nombre de membres de la Commission ne nécessite donc pas une modification du traité (voir aussi paragraphe 3.2.i).

D'ici là, la Commission pourrait se réorganiser autour de pôles thématiques, ce qui permettrait de renforcer son efficacité et de recentrer son action. Ces pôles pourraient être dirigés par des vice-présidents chargés d'en définir l'orientation stratégique, d'en contrôler les initiatives législatives et de les transmettre au collège, ainsi que de veiller à la coordination horizontale et à la cohérence de ces groupements thématiques. Les principes de collégialité et d'égalité devraient être respectés afin d'éviter la constitution de commissariats de second rang : tous les commissaires doivent disposer d'un même droit de vote et un système de rotation peut être mis en place pour les vice-présidents. Le gouvernement souligne cependant que c'est la Commission elle-même qui décide de son organisation (par modification de son règlement intérieur, voir paragraphe 3.2.i).

vii. Renforcement de la politique d'analyse d'impact

L'AIV recommande le développement de la politique d'analyse d'impact de l'UE, notamment par l'élaboration d'une approche interinstitutionnelle coordonnée et la mise en œuvre de telles analyses au niveau du Conseil concernant les amendements qu'il présente. Le gouvernement agit déjà, avec d'autres États membres partageant ses vues, en faveur de l'amélioration de la qualité et de la transparence des analyses d'impact, ainsi que de leur utilisation, ceci afin de mieux juger les choix de réglementation. L'année dernière, des engagements ont déjà été pris en ce sens au sein du Conseil, dans le cadre desquels plusieurs projets pilotes sont aujourd'hui mis en œuvre visant à examiner les analyses d'impact de la Commission européenne. Leurs résultats devraient être connus prochainement. En outre, la Commission révisera cette année les lignes directrices concernant l'analyse d'impact et lancera à cet effet une consultation publique.

Le gouvernement s'engagera dans ce cadre en faveur de l'inclusion dans les analyses d'impact des éléments suivants : coûts de mise en conformité, contrôle systématique des effets des mesures concernées sur la compétitivité de l'Union et sur l'emploi, relevé des conséquences administratives et financières de la réglementation aux niveaux national, régional et local, respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En cas de modification de l'accord interinstitutionnel de 2003 « Mieux légiférer » – comme le souhaitent les Pays-Bas –, le gouvernement plaidera là aussi en faveur du renforcement des analyses d'impact. Les modalités de leur utilisation dans le processus législatif du Parlement européen et du Conseil devront également être examinées.

C. Gouvernance économique

Concernant la gouvernance économique, l'AIV émet plusieurs recommandations intéressantes qui rejoignent en grande partie les mesures déjà prises dans le cadre de l'UE. Selon le gouvernement, une eurozone durable nécessite d'assurer la légitimité démocratique des mesures politiques afférentes, tant dans leur élaboration que leur application, et de les assortir d'un système d'équilibre des pouvoirs (*checks and balances*) qui garantisse le respect de l'obligation redditionnelle (document parlementaire 21 501-20, n° 704). Le gouvernement s'efforce d'utiliser au mieux les possibilités offertes en la matière par les

traités existants. Les bilans 2013 et 2014 sur l'état de l'Union ont déjà largement exposé diverses initiatives en ce sens.

En réponse aux remarques de l'AIV sur le renforcement de la dimension démocratique et parlementaire dans le domaine de la gouvernance économique, en particulier sur un éventuel parlement de l'eurozone, le gouvernement renvoie à ces mêmes bilans. Il est clair que l'approfondissement de la coopération au sein de la zone euro suscite des questions sur le rapport entre l'Europe des 28 et l'eurozone des 18, ainsi que sur la cohérence interne de l'UE.

viii. Implication des parlements nationaux et européen dans le semestre européen

L'AIV est favorable à une plus grande implication des parlements nationaux et européen dans le semestre européen. Le gouvernement estime que des jalons importants ont déjà été posés au sein de ce dispositif, qui synthétise les accords sur la politique budgétaire et économique des États membres et permet de saisir les avancées vers les objectifs politiques de l'UE. Ce processus est crucial pour garantir la mise en œuvre par les États membres d'une politique économique et financière responsable, la promotion de réformes structurelles et le renforcement de la compétitivité.

Le Parlement néerlandais est étroitement impliqué dans le semestre européen et remplit même en la matière un rôle de précurseur au sein de l'UE, comme l'a déjà constaté le gouvernement⁵. Ainsi, un rapporteur spécifique a été nommé et l'année dernière divers députés ont participé, avec les commissions budgétaires des parlements nationaux et du Parlement européen, à la semaine interparlementaire dans le cadre du semestre européen et des conférences au titre de l'article 13 du traité de stabilité. Le gouvernement espère que cette coopération débouchera sur un forum interparlementaire dynamique, capable de réagir de façon appropriée aux évolutions européennes⁶.

Selon le gouvernement, la mission de contrôle du Parlement européen a été renforcée. Il peut à toute étape du semestre européen inviter la Commission et les présidents du Conseil et de l'Eurogroupe à répondre à ses questions sur les propositions et les décisions dans le cadre d'un dialogue économique. En 2014, divers dialogues de ce type ont eu lieu, notamment sur les priorités annuelles pour la croissance, la mise en œuvre des recommandations et le cycle du semestre européen. Par ailleurs, le Parlement européen émet deux fois par an un avis sur le fonctionnement dudit semestre.

ix. Renforcement de la légitimité administrative

Comme l'AIV, le gouvernement estime que le semestre européen doit être soutenu par des institutions nationales indépendantes, chargées des informations statistiques, des prévisions économiques et de l'évaluation de la politique menée, comme le sont aux Pays-Bas l'Office central de la statistique (CBS), le Bureau d'analyse de la politique (CPB) et la Cour des comptes. Depuis le début de la crise, divers jalons ont été posés en ce sens : introduction d'exigences minimales concernant le principe d'indépendance statistique⁷ et les cadres budgétaires nationaux, dont la prévision prudentielle et la transmission plus fréquente des

⁵ État de l'Union 2014, document parlementaire 33 877, n° 1.

⁶ État de l'Union 2014, document parlementaire 33 877, n° 1.

⁷ Règlement (CE) n° 1175/2011.

données budgétaires à Eurostat⁸. En outre, la Commission a proposé en 2012 de renforcer la gouvernance du système statistique européen⁹. Souscrivant à l'idée d'un service européen de la statistique plus autonome, le gouvernement plaide pour une indépendance accrue d'Eurostat, qui devrait selon lui être soumis aux mêmes règles que les instituts statistiques nationaux.

x. *Statut du commissaire européen*

Le gouvernement souscrit à l'avis de l'AIV de séparer plus strictement au sein de la Commission européenne les fonctions analytiques d'une part, et le suivi des accords d'autre part. Cette mesure peut renforcer le rôle de contrôleur du commissaire aux affaires économiques et monétaires, objectif que le gouvernement a déclaré poursuivre dans l'exposé de son point de vue sur l'avenir de l'UEM (document parlementaire 21 501-20, n° 704).

Les Pays-Bas préconisent ce renforcement depuis longtemps, en vue d'adjoindre au statut indépendant du commissaire européen les compétences d'action nécessaires. Ici aussi les choses avancent : le commissaire actuel est par exemple vice-président de la Commission. Les Pays-Bas soutiennent le plaidoyer de l'AIV en faveur d'un renforcement accru de son rôle.

Par ailleurs, le gouvernement ne partage pas le point de vue de l'AIV lorsque celui-ci constate que le processus européen conduit de fait à avancer le calendrier des procédures budgétaires nationales et que le cycle politique d'adoption du budget annuel débute ainsi au printemps. À cette époque de l'année, le gouvernement présente à la Commission le programme de stabilité annuel dans lequel il expose sa politique budgétaire et les perspectives macroéconomiques. Mais ce programme ne comporte pas de nouvelles orientations politiques. Au printemps, le Conseil peut, sur proposition de la Commission, émettre des recommandations concernant par exemple de nouvelles mesures d'économie ; si, dans le cadre de la préparation budgétaire, le gouvernement décide de les reprendre, elles sont alors intégrées au budget présenté en septembre et soumis à l'approbation de la Chambre des représentants. Le gouvernement rend compte de sa décision au cours des débats sur la politique générale et l'examen du budget.

xi. *Rôle du Conseil d'État et du Bureau d'analyse de la politique économique (CPB)*

Selon l'AIV, demander au Conseil d'État d'émettre un avis sur le budget dans le cadre des règles budgétaires européennes hypothéquerait ses capacités d'expertise. La loi sur la maîtrise des finances publiques donne à la section consultative du Conseil d'État mission de se prononcer sur le budget. Cela correspond à la pratique existante, puisque le Conseil d'État publie un avis annuel à ce sujet. Sa mission supplémentaire serait, ce faisant, de contrôler en s'appuyant sur les travaux du CPB en tant qu'institut de prévision indépendant si la politique budgétaire menée respecte les accords européens en la matière. Séparer ainsi les rôles du Conseil d'État (institution donnant un avis indépendant sur la politique budgétaire gouvernementale) et du CPB (institut de prévision indépendant) permettrait de garantir le statut indépendant de cet institut et d'éviter de le mêler à l'évaluation et au conseil en matière de politique gouvernementale. Concernant l'indépendance de jugement

⁸ Directive 2011/85/UE du Conseil européen.

⁹ COM (2012) 167.

du CPB, le gouvernement renvoie aux directives du Premier ministre du 21 février 2012 sur les bureaux d'analyse (en particulier les directives 4 et 5)¹⁰.

xii. Responsabilité démocratique de la troïka

Le gouvernement ne partage pas le point de vue de l'AIV selon lequel la responsabilité démocratique de la troïka (Commission, BCE et FMI) concernant les pays bénéficiant d'un programme d'aide est très insuffisante. La légitimité démocratique est garantie par les parlements nationaux et par le fait que les gouvernements, dotés de cette légitimité, ont accepté en toute indépendance d'échanger un train de mesures politiques contre une aide financière. Les conditions liées au programme d'aide résultent des négociations communes et de l'accord de toutes les parties concernées. Les mesures politiques que s'engage à prendre un pays bénéficiant de cette aide sont ensuite examinées et approuvées par les parlements nationaux de tous les pays membres. Le gouvernement note que des échanges réguliers et approfondis ont lieu entre la Commission et le Parlement européen ainsi qu'entre ce dernier et la BCE. Le ministre des Finances informe le Parlement néerlandais des programmes d'aide, en particulier des rapports d'étape de la troïka et de l'action du gouvernement concernant le versement des prêts.

D. Politisation et participation citoyenne

xiii. « L'appropriation » par les politiques nationales

Comme il l'a déjà fait dans son avis sur les relations avec le Parlement européen et le Conseil d'État, l'AIV recommande que les décideurs nationaux assument davantage la responsabilité de leur action au sein de l'UE. Selon l'AIV, les ministres adoptent souvent une position critique envers les institutions alors qu'ils devraient clairement indiquer qu'ils participent eux-mêmes au processus décisionnel européen et sont donc coresponsables des décisions prises. Le gouvernement ne souscrit pas à ce tableau. Il considère au contraire que sa mission est de faire autant que possible participer les citoyens au processus décisionnel européen et de montrer que les décisions proposées ont une valeur ajoutée tangible pour les Pays-Bas. Conscient du caractère nocif de la divergence de message dans les contextes national et international, il accorde une grande attention à la façon dont la question de l'UE est abordée. Dans ce cadre, il tient à ce que la coopération européenne fasse l'objet de débats fréquents à la Chambre des représentants et au Sénat, dans les médias et au sein de la société. Le ton du discours sur l'UE, note-t-il, est donné par l'ensemble des acteurs de ce processus.

Comme l'AIV, le gouvernement estime qu'il faut aborder avec le parlement national la question de l'évolution et de l'effet d'engrenage des décisions adoptées. Peu désireux de se perdre dans des débats abstraits sur la forme politique finale de la coopération européenne, il souhaite axer la réflexion sur le moyen terme et sur l'action à mener dans les prochaines années. Le débat annuel sur l'état de l'Union, celui sur le programme de travail de la Commission ainsi que le programme de travail pluriannuel de la Commission offrent d'excellentes pistes en la matière.

xiv. Les référendums

L'AIV déclare ne pas être favorable aux référendums. Le gouvernement remarque ici que le Sénat a adopté récemment la proposition de loi sur le référendum consultatif (non

¹⁰ Journal officiel 2012, n° 3200.

contraignant, d'initiative populaire – c'est-à-dire à la demande d'un nombre prédéterminé de citoyens) ; a également été adoptée en première lecture une modification de la Constitution en vue de l'introduction d'un référendum contraignant, correctif et d'initiative populaire. Les arguments avancés par l'AIV ont été pris en considération.

Après son entrée en application, le texte sur le référendum consultatif permettra la tenue de référendums non contraignants sur des lois entérinées mais n'étant pas encore entrées en vigueur. Entre également dans ce cadre l'approbation explicite ou tacite des traités (et de leurs modifications) applicables à la seule partie européenne du Royaume des Pays-Bas. Concrètement, il sera donc possible d'organiser à la demande d'un groupe de citoyens un référendum consultatif non contraignant sur les traités européens. Les remarques de l'AIV sur la clarté de la question posée et la qualité des informations fournies sont bien entendu tout à fait pertinentes. Par ailleurs, les propositions de lois susdites adoptées par le Sénat ne concernent pas les référendums consultatifs à l'initiative du législateur, tels que celui sur la constitution européenne organisé en 2005.

xv. *L'initiative citoyenne européenne*

Avec l'initiative citoyenne européenne, une forme de démocratie directe ou participative a été pour la première fois introduite au niveau européen.

Les premières expériences en la matière ont déjà eu lieu. Plus de 20 initiatives ont été rédigées et la collecte des déclarations de soutien des citoyens lancée dans divers États membres. Jusqu'ici, trois ont rassemblé le million de signatures requis. La Commission européenne prépare une large évaluation afin de recenser les expériences et les enseignements, aussi bien pour les initiateurs que pour les États membres qui doivent vérifier et certifier les signatures. Ce qui répond au besoin d'évaluation des qualités et des conditions d'application de cet instrument, signalé par l'AIV.

Vu la durée de la procédure et les coûts liés à la nécessaire vérification de toutes les signatures dans 25 États membres, l'AIV juge décevante la réaction de la Commission concernant l'initiative citoyenne Right2Water. Le gouvernement comprend la position de l'AIV et pense qu'étant donné les efforts notables demandés non seulement de leur part mais aussi de celle des États membres, les citoyens ne recourront à l'initiative citoyenne que si ces efforts débouchent sur des résultats suffisants. Ils sont alors en droit d'attendre un examen sérieux de leur proposition par les instances européennes, sachant que le respect des principes existants, par exemple en matière de subsidiarité, reste une condition essentielle.

2.3 Efficacité et contrôle

L'AIV reconnaît la tension signalée dans la demande d'avis entre le besoin d'efficacité d'une part et la nécessité de contrôle politique au sein de l'UE de l'autre, et souligne, comme le fait le gouvernement dans l'état de l'Union, l'importance d'un bon équilibre entre ces deux aspects.

Précisons avant tout que le gouvernement est très attaché à la mission capitale de contrôle dévolue aux parlements nationaux et les encourage à utiliser pleinement les compétences que le droit constitutionnel national leur accorde ainsi que les possibilités offertes par les traités afin de renforcer ce contrôle et, par là, l'assise de l'UE. Le gouvernement estime, comme l'AIV, que l'équilibre entre efficacité et contrôle est largement tributaire de la situation et du domaine politique concerné : en cas de crise, le contrôle ne pourra parfois être effectué qu'après coup, alors que dans des conditions normales, il s'impose de suivre

toutes les procédures prévues à cet effet. Le gouvernement part du principe que les résultats du processus décisionnel européen doivent à long terme bénéficier d'un soutien suffisant. Il partage l'opinion de l'AIV selon laquelle la légitimité du contrôle atteint ses limites avec l'utilisation abusive de la procédure des cartons jaune et orange à des fins d'obstruction. Le fonctionnement de l'administration européenne s'en trouverait ainsi bloqué. Il convient du reste de noter qu'il n'y a pas lieu à l'heure actuelle de redouter une telle évolution. En effet, jusqu'à présent, les parlements nationaux n'ont eu que rarement recours à cette procédure.

L'équilibre entre efficacité et contrôle ainsi que la légitimité d'une gouvernance performante sont des sujets qui font l'objet d'une réflexion assidue de la part du gouvernement. Dans ce contexte, il faudra par exemple s'arrêter sur la légitimité de la Commission, a fortiori depuis l'élargissement de ses compétences et de ses missions dans le cadre de la crise. Cette question capitale – témoin les idées développées par l'AIV concernant l'élection directe du président de la Commission – devrait être un des points à aborder dans le débat élargi sur le renforcement de la légitimité démocratique. La Commission remplissant divers rôles, il convient d'observer une certaine réserve à ce sujet.

2.4 Méthode intergouvernementale et méthode supranationale

L'AIV considère que les fondements de l'UEM devraient être renforcés au sein du cadre institutionnel de l'UE et recommande la communautarisation lors d'une prochaine révision des traités, ce qui assoierait la légitimité démocratique sur une base solide. L'avis de l'AIV aborde également le problème des limites de la méthode communautaire lorsque les États membres souhaitent préserver les prérogatives nationales, notamment dans le domaine financier.

Fidèle à l'engagement pris dans le débat sur l'état de l'Union concernant le partage entre accords intergouvernementaux et accords communautaires en matière de politique économique (motion Pechtold, retirée), le gouvernement fait remarquer qu'il considère que la politique européenne doit être réglée dans le cadre des traités de l'UE. Les années passées ont révélé que ce principe ne pouvait être respecté dans toutes les circonstances : le souci d'efficacité dans la lutte contre la crise de l'euro a ainsi contraint à s'en écarter. Le traité de stabilité doit, selon ses propres termes, être intégré le plus rapidement possible au cadre conventionnel de l'Union. Cela nécessite toutefois une modification des traités de l'UE, qui pour l'heure n'est pas à l'ordre du jour. Si une décision en ce sens est prise au sein de l'Union, le gouvernement axera ses efforts sur l'incorporation du traité de stabilité aux traités européens. Comme l'AIV, le gouvernement estime que les compétences nationales en matière financière limitent l'application de la méthode communautaire. S'agissant du contrôle démocratique, la Chambre des représentants remplit une fonction essentielle, notamment pour ce qui est du mécanisme européen de stabilité (MES), dont l'objectif, très ciblé, ne doit pas nécessairement être intégré au cadre juridique européen. Il est cependant possible qu'à terme, une telle intégration soit envisagée, si les expériences avec le MES plaident en ce sens.

Pour l'AIV, les solutions intergouvernementales n'apportent pas de garanties suffisantes en matière d'influence parlementaire et d'obligation redditionnelle, qui constituent les principales dimensions de la légitimité démocratique. Le gouvernement accorde, comme lui, une grande importance à ce contrôle parlementaire dans le domaine de la gouvernance économique. Aussi s'est-il efforcé d'impliquer étroitement la Chambre des représentants dans la réalisation des accords communautaires et intergouvernementaux sur ce terrain, tant au stade de la définition des mandats de négociation qu'à celui de la reddition de comptes quant aux résultats de ces négociations. Dans ce contexte, les traités (traité MES,

accord intergouvernemental sur un fonds de résolution unique) sont soumis, selon les procédures habituelles, à l'avis et à l'approbation du Conseil d'État et des deux chambres du Parlement. Pour le gouvernement, le choix de la méthode intergouvernementale n'implique donc pas des garanties insuffisantes en matière d'influence parlementaire et d'obligation de rendre compte.

L'AIV ne se déclare par ailleurs guère favorable aux formes hybrides des méthodes intergouvernementale et communautaire, qui, selon lui, nuisent à la clarté des procédures décisionnelles. Pour les Pays-Bas, la méthode communautaire reste la méthode la mieux adaptée pour défendre les intérêts des petits et moyens États membres et empêcher la prédominance des grands États. S'il reconnaît que la différenciation est et restera utile au sein de l'Union comme reflet de sa diversité, le gouvernement entend veiller à ce que cette approche, conjuguée aux demandes de dérogations, n'induisse pas un morcellement. Aussi est-il capital que l'accord intergouvernemental sur un fonds de résolution unique précise qu'il pourra être intégré au cadre communautaire dans les dix années à venir. Cela nécessitera toutefois une modification des traités, qui n'est actuellement pas prévue.

3. Réformes institutionnelles au sein des traités actuels

La motion Pechtold du 31 mars 2014¹¹ demande au gouvernement de faire l'inventaire des réformes de l'Union européenne pouvant être réalisées sans modification des traités. Le gouvernement présente ci-dessous les méthodes applicables à cet effet, puis expose les réformes institutionnelles qu'il envisage.

3.1 Possibilités de réformes dans le cadre des traités actuels

L'article 48 du traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit que les traités peuvent être révisés selon la procédure ordinaire afin d'accroître ou de réduire les compétences attribuées à l'Union. Mais il existe aussi d'autres possibilités en ce sens, ne nécessitant pas l'application de cette procédure. Elles feront l'objet des paragraphes suivants.

i. Procédures de révision simplifiées relatives aux politiques internes de l'Union

L'article 48, paragraphe 6, du TUE prévoit la possibilité de modifier les politiques et actions internes de l'Union, telles que définies par les dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), sans suivre la procédure ordinaire. Ces modifications doivent être limitées et ne pas entraîner un accroissement des compétences attribuées à l'Union. Il peut s'agir de dispositions relatives au marché intérieur, à la politique économique et monétaire et à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Contrairement à la procédure ordinaire, la procédure simplifiée ne nécessite pas la convocation d'une conférence intergouvernementale. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre un projet de révision au Conseil européen, qui statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission (ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire). La décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

¹¹ Documents parlementaires II 2013-2014, 33 877, n° 9.

ii. Procédures de révision simplifiées relatives à la prise de décision – Clauses passerelles générales et particulières

Les traités prévoient également des procédures de révision simplifiées afin d'accélérer la prise de décision dans certains domaines. Deux clauses passerelles générales sont présentées à l'article 48, paragraphe 7, du TUE. La première, qui autorise le Conseil à statuer à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité, est restreinte au TFUE et au titre V du TUE. La deuxième concerne l'application de la procédure législative ordinaire (codécision) au lieu d'une procédure législative spéciale.

Toute initiative du Conseil européen prise sur la base d'une de ces deux clauses passerelles est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision visée n'est pas adoptée. Par ailleurs, le fait que l'article 353 du TFUE énumère plusieurs domaines particuliers où les clauses passerelles ne s'appliquent pas¹² est capital.

Les traités contiennent d'autres clauses passerelles permettant de statuer à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité¹³.

iii. Accords interinstitutionnels (AII), accords politiques, règlements intérieurs

L'article 295 du TFUE offre au Parlement, au Conseil et à la Commission la possibilité de passer des accords interinstitutionnels pour fixer les modalités de leur coopération. Ces accords peuvent porter sur la définition des priorités, les principes de base de la législation tels que la subsidiarité et la proportionnalité, ainsi que la transparence et l'échange d'informations entre les institutions. Les AII peuvent revêtir un caractère contraignant. Le fait que le traité prévoit la possibilité d'accords entre les trois institutions (Parlement, Conseil et Commission) ne signifie pas qu'il interdit tout accord entre seulement deux d'entre elles.

Outre les AII, les institutions peuvent également conclure un ou plusieurs accords politiques, qui ne revêtent toutefois pas de caractère contraignant.

Par ailleurs, différentes réformes institutionnelles peuvent être réalisées par une modification du règlement intérieur des institutions, tel que défini dans les traités, dans le respect des compétences respectives de chacune d'elles.

3.2 Propositions en vue d'améliorer le fonctionnement de l'Union européenne

Le gouvernement souhaite une UE dynamique, au fonctionnement optimal, s'appuyant sur un ciblage, un équilibre et une légitimité accrus. Le présent paragraphe passe en revue les réformes institutionnelles qu'il envisage à cet effet. Plusieurs des possibilités exposées plus

¹² Ces domaines sont mentionnés aux articles suivants du TFUE : 311, 3^e et 4^e alinéas (fixation des ressources propres de l'Union), 312, paragraphe 2, premier alinéa (fixation du cadre financier pluriannuel), 352 (clause de flexibilité) et 354 (dispositions complémentaires relatives à la suspension de certains droits résultant de l'appartenance à l'Union européenne si un État porte gravement atteinte aux valeurs de cette dernière).

¹³ Les articles concernés sont les suivants : 31, paragraphe 3, du TUE, et 81, paragraphe 3, deuxième alinéa, 102, paragraphe 2, deuxième alinéa, 313, paragraphe 2, deuxième alinéa et 333, paragraphes 1^{er} et 2, du TFUE.

haut pourront en général être utilisées. Si au contraire l'une d'entre elles s'impose ou constitue la seule option disponible, cela sera signalé.

i. Réformes au sein de la Commission et du Conseil

Réorganisation interne de la Commission

Le gouvernement est favorable à une Commission resserrée, qui pourra être plus efficace et plus dynamique. La réduction du nombre des commissaires ne nécessite pas la modification des traités actuels, puisque l'article 17, paragraphe 5, du TUE autorise le Conseil européen, statuant à l'unanimité, à prendre une décision en ce sens.

Si, faute de soutien suffisant, sa taille ne peut être limitée à l'heure actuelle, la Commission pourrait réorganiser ses activités autour d'un petit nombre de missions essentielles (pôles thématiques) placées sous la direction de vice-présidents. Cette réforme pourrait être réalisée par le biais d'une modification de son règlement intérieur.

Par ailleurs, les fonctions au sein de la Commission pourraient être plus nettement séparées, en missions législatives d'une part et missions exécutives, de contrôle et de surveillance de la mise en œuvre des engagements pris de l'autre, ce dernier rôle étant encore accentué. Ce sont là aussi des mesures pour lesquelles une simple modification du règlement intérieur suffit. Ainsi le rôle du commissaire aux affaires économiques et monétaires a-t-il déjà été renforcé par la Commission.

Il serait souhaitable de mieux ancrer les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans l'ADN de la Commission. Pour le gouvernement, il est capital qu'ils soient pris en compte lors de la définition par le président de la Commission (comme prévu à l'article 17, paragraphe 6a, du TUE) des orientations dans le cadre desquelles elle exerce sa mission. Les vice-présidents, responsables de la visée stratégique de leur pôle thématique, doivent eux aussi respecter ces principes dans la mise en œuvre des directives et des priorités politiques. Ils pourraient être mieux pris en compte dans le règlement intérieur de la Commission et dans ses relations avec les autres institutions (par exemple dans les AII). Il est en outre nécessaire que la Commission étudie l'impact de nouvelles propositions sur la compétitivité, la charge administrative et les conséquences financières pour les autorités nationales, régionales et locales. Cette tâche peut être intégrée aux directives pour la mise en œuvre des AII.

Organisation interne du Conseil

Il convient également d'améliorer la préparation et le suivi des orientations générales et des priorités du Conseil européen. Les liens entre le Conseil Affaires générales (CAG), le Conseil et ses formations sectorielles doivent être renforcés. À cet égard, le CAG, antichambre du Conseil européen, joue un rôle capital en veillant à la cohérence des contributions au Conseil et au suivi des conclusions de celui-ci au sein des formations sectorielles. Les travaux préparatoires de ces dernières doivent être effectués avec méthode et rigueur afin de garantir l'efficacité et la légitimité du processus décisionnel. Il convient également d'améliorer la cohérence et la synergie entre les activités du CAG et du Conseil, non seulement avant mais aussi après la tenue d'une réunion de ce dernier. Il s'avère par exemple que le suivi des conclusions et des décisions du Conseil n'est pas suffisamment assuré. Avec un meilleur soutien de la part du CAG, il serait en mesure de se consacrer davantage à la définition de priorités et d'orientations stratégiques générales. Il importe également que les activités des formations sectorielles soient correctement préparées par leurs groupes de travail respectifs et le Coreper, et s'inscrivent dans la ligne de celles du Conseil afin que le débat politique puisse occuper une place plus importante lors des

sommets et des réunions des formations. Le mieux serait de réaliser ces aménagements par le biais d'une modification du règlement intérieur du Conseil. Lors de leur présidence de l'UE en 2016, les Pays-Bas s'emploieront à améliorer le fonctionnement des formations sectorielles du Conseil, y compris la participation des ministres.

ii. Renforcement du rôle des parlements nationaux

Le rôle des parlements nationaux doit être renforcé afin d'accroître la légitimité démocratique du processus décisionnel européen. Les parlementaires européens pourraient, dans le cadre des contacts avec leurs homologues nationaux, participer plus fréquemment aux débats de la Chambre des représentants. Par ailleurs, la Commission peut elle aussi s'efforcer de resserrer ses rapports avec les parlements nationaux, en se montrant aussi accessible que possible pour les commissions parlementaires et prête à éclairer sa politique si elles le lui demandent. Elle devrait se rendre plus souvent dans ces enceintes nationales, y présenter les propositions législatives importantes et être plus à leur écoute pour intensifier le dialogue. Elle doit davantage engager la procédure du carton jaune, en modifiant ou en retirant une proposition si un tiers des parlements nationaux estime qu'elle enfreint le principe de subsidiarité, traitant ainsi, de fait, le carton jaune comme un carton rouge. Bien que les traités ne l'y contraignent pas, elle pourrait prendre en compte les objections relatives à ce principe même lorsque le seuil du tiers n'est pas atteint, et se montrer plus attentive à celles concernant la proportionnalité. Cela alimenterait le « dialogue politique » engagé en 2006 avec les parlements nationaux. (Cf. [site de la Commission](#) pour la correspondance par État membre).

En réponse à la motion Omtzigt du 14 mai 2014¹⁴, l'utilisation du carton rouge pourrait être précisée, de même que les suggestions faites plus haut, dans le cadre d'un accord entre le Conseil et la Commission (et éventuellement le Parlement européen) où cette dernière se déclare disposée à retirer les propositions législatives rejetées par un certain nombre de parlements nationaux. Pour introduire formellement le carton rouge et lui donner un ancrage conventionnel, il faut modifier le traité, notamment l'article 7 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. On pourrait à cet effet envisager une disposition de teneur comparable à celle définie dans l'accord interinstitutionnel, qui s'inscrirait dans la ligne des propositions faites par le gouvernement lors des négociations du traité de Lisbonne¹⁵, les modalités d'application – comme le moment de la remise du carton (en début ou en fin de négociations), le seuil à observer (nombre de voix nécessaires), les critères de contrôle (la seule subsidiarité ou également la proportionnalité et l'opportunité) et les conséquences en découlant (rejet ou modification) – pouvant en être ajustées.

¹⁴ Documents parlementaires II 2013-2014, 21 501-20, n° 861.

¹⁵ Lors des négociations du traité de Lisbonne, le gouvernement s'est appliqué à renforcer le rôle des parlements nationaux dans l'examen des propositions législatives de l'UE. Il a insisté pour les doter, outre le carton jaune, de moyens plus efficaces pour faire obstacle, selon des modalités à préciser, aux propositions législatives ne répondant pas aux critères de subsidiarité et de proportionnalité, sans que cela donne un droit de veto à chacun des parlements nationaux ni porte atteinte à l'équilibre institutionnel de l'UE. Cf. [lettre cadre du 19 mars 2007](#) (document parlementaire 21 501 – 20, n° 344) et [lettre du 21 mai 2007](#) (document parlementaire 21 501 – 20, n° 356), toutes deux en néerlandais.

Des sondages effectués dans les milieux diplomatiques et politiques ont du reste révélé que les partenaires européens étaient peu ou pas favorables à l'introduction d'un carton rouge. Le gouvernement signale à cet égard que la Chambre des représentants (rapport Leegte) ne soutient pas non plus, pour des raisons juridiques, l'idée d'un veto en fin de négociations. Elle préfère axer ses efforts sur le contrôle lors de la rédaction et de l'examen de la nouvelle législation. L'AIV a lui aussi rejoint le camp des opposants au carton rouge, car celui-ci, contrairement au mécanisme, éventuellement renforcé, du carton jaune ou orange ne contribue pas à affermir la légitimité démocratique par le biais d'un débat sur le fond.

iii. Consolidation de l'équilibre interinstitutionnel

Comme il l'indique dans le bilan sur l'état de l'Union, le gouvernement estime qu'il faut rétablir l'équilibre entre les diverses institutions européennes et préciser les relations procédurales qu'elles entretiennent en concluant de nouveaux AII ou en modifiant les accords actuels.

La première possibilité consiste à conclure un accord institutionnel fixant la marche à suivre pour la création, la mise en œuvre et le contrôle de la programmation pluriannuelle, qui resserrerait en outre la relation stratégique entre le Conseil et le Parlement européen, en tant que colégislateur.

La deuxième est de modifier l'AII de 2003 intitulé Mieux légiférer. Pour le gouvernement, cette modification s'impose pour répondre aux nouvelles relations mises en place à Lisbonne, par exemple dans le cadre de la colégislation. Il importe également de se pencher sur les procédures concernant les consultations, les évaluations d'impact, la transparence, la mise en œuvre et la délégation de pouvoir ainsi que le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. De plus, l'AII doit explicitement prendre en compte le renforcement de l'importance des critères de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi que celui du rôle des parlements nationaux et des instruments relatifs à l'application, au contrôle et à l'évaluation de la réglementation européenne (notamment en relation avec leurs effets pour les autorités régionales et locales).

La dernière option est celle de la conclusion d'un AII entre le Conseil et la Commission, semblable à celui existant entre le Parlement européen et la Commission, afin d'affermir l'obligation redditionnelle de la seconde envers le premier. Enfin le renouvellement de l'AII entre le Conseil et le Parlement, en tant que colégislateurs, contribuerait également à l'amélioration de l'équilibre interinstitutionnel.

4. Décalages

La réflexion sur la légitimité démocratique prend des formes diverses selon les États membres. C'est ce que révèlent des sondages, dont il ne faut du reste pas exagérer la portée. Ils montrent toutefois clairement que dans un grand nombre de pays de l'UE, ni cette question ni celle de la perte de souveraineté ne font l'objet d'un grand débat public, comme c'est le cas aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Le problème de la perte de souveraineté préoccupe des pays comme le Portugal, Chypre ou l'Irlande, contraints de prendre des mesures draconiennes pour obtenir un soutien financier de l'UE, et s'y pose donc en termes différents. D'autres États membres, frappés de plein fouet par la crise de l'euro comme l'Espagne, se prononcent au contraire en faveur d'une intégration européenne accélérée.

En revanche, nombreux sont les pays où est abordée la question du rôle des parlements nationaux au sein du processus décisionnel européen et qui s'interrogent sur la façon d'y exercer plus efficacement leur influence. C'est le thème de deux études publiées récemment : la première par la chambre des Lords britannique intitulée *The Role of National Parliaments in the European Union*, et la deuxième par le Folketing danois sous le titre *Twenty-three recommendations - to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance*. Il va sans dire que les positions varient d'un pays à l'autre suivant le statut constitutionnel de leur parlement. Le Royaume-Uni mène une politique active en vue d'en renforcer les pouvoirs, alors qu'en Allemagne, le contrôle constitutionnel fournit la garantie que sur les dossiers clés de l'UE, la voix du Bundestag se fait suffisamment entendre. Si de nombreux États membres souhaitent d'une façon générale accroître l'influence des parlements nationaux au sein du processus décisionnel européen, l'autre camp ne soutient pas pour autant les initiatives en faveur de la procédure du carton rouge : celle-ci ne recueille l'adhésion que de peu, voire d'aucun, d'entre eux, et se heurte en outre à des objections de nature juridique et politique.

Le renforcement du rôle des parlements nationaux peut être réalisé par le biais des accords-cadres entre les institutions européennes, en révisant les textes existants ou en concluant de nouveaux accords. Le rapport de forces n'est pas encore bien défini sur ce point. Il va sans dire que le soutien à une telle démarche dépend également de l'accueil qu'elle recevra auprès des autres institutions.

S'agissant du Parlement européen, seul un petit nombre de pays éprouve le besoin d'en élargir les compétences, par exemple en matière sociale. La plupart excluent de lui attribuer le droit d'initiative, qui, estiment-ils, doit rester l'apanage de la Commission. La majorité se prononce pour le maintien du principe accordant un commissaire à chaque État membre. S'agissant de la transparence administrative, les Pays-Bas sont un des pays ayant adopté une ligne progressiste, aux côtés de la Suède, du Danemark, de la Finlande et de la Slovaquie, qui d'une façon générale partagent les mêmes vues. Les autres partenaires européens sont beaucoup plus réservés à cet égard.